

T
345.0231
WIB
¢ c1



PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KORBAN AMUK MASSA

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Studi Magister Ilmu Hukum**

**Oleh :
ADHI WIBOWO**

**PEMBIMBING :
PROF. DR. I.S. SUSANTO, S.H.**

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001**



PERLINDUNGAN HUKUM BAGI KORBAN AMUK MASSA

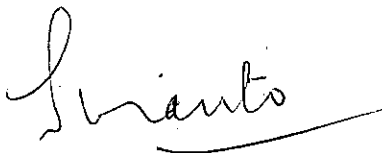
Disusun Oleh :

ADHI WIBOWO
NIM : B4A.096.003

Dipertahankan di depan Penguji
Pada tanggal 9 Juli 2001

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing



Prof. Dr. I.S. Susanto, S.H.
NIP. 130. 324. 139

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130. 350. 519

Motto :

Akal dan belajar itu seperti raga dan jiwa

Tanpa raga, jiwa hanyalah udara hampa

Tanpa jiwa, raga adalah kerangka tanpa makna

(KAHLIL GIBRAN)

TIADA DAYA DAN KEKUATAN KECUALI

DENGAN PERTOLONGAN-MU YA ALLAH

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur kehadiran Allah Subhanahuwata'ala yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul “ **Perlindungan Hukum Bagi Korban Amuk Massa** “.

Penulis menyadari bahwa meskipun penelitian dan penyusunan tesis ini telah dilakukan dengan sungguh-sungguh, akan tetapi karena keterbatasan pengetahuan yang ada, tesis ini jauh dari kesempurnaan. Untuk itu segala kritik dan saran demi perbaikan tesis ini sangat penulis harapkan.

Dalam mendukung penyelesaian tesis ini, banyak sekali pihak yang sangat membantu dan membimbing penulis. Untuk itu penulis menghaturkan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setulusnya kepada :

1. Bapak Prof. Dr. I. S. Susanto, S.H. selaku pembimbing, yang di sela-sela kesibukannya yang padat, telah memberikan bimbingan secara langsung dengan penuh ketekunan, kesabaran, dan perhatian selama proses penyusunan proposal, penelitian, dan penyusunan tesis ini.
2. Bapak Almarhum Prof. H. Purwahid Patrik, S.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP yang telah memberikan masukan berharga pada saat *review* proposal tesis ini berlangsung.
3. Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP yang telah memberikan kesempatan kepada penulis untuk menyelesaikan tesis ini.

4. Bapak dan Ibu staf pengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan bekal ilmu pengetahuan hukum kepada penulis.
5. Bapak Rektor dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang (UNES), dan Bapak Zulkarnaeni Zakaria, S.H. ketika menjabat Dekan pada waktu penulis studi lanjut yang telah mempercayai, memperjuangkan, dan membantu untuk dan selama menempuh pendidikan dan berkenan memberikan bantuan, baik moril maupun materiil selama penulis mengikuti proses belajar mengajar pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang sampai pada penyelesaian tesis ini.
6. Bapak Drs. Andi Lolo selaku Kapolres Brebes beserta jajarannya yang telah membantu dan memberikan informasi berharga selama penelitian lapangan tesis ini berlangsung.
7. Bapak M. Sihombing, S.H. selaku Kepala Kejaksaan Negeri Brebes beserta jajarannya yang telah memberikan bantuan, informasi dan masukan berharga bagi penulis selama penelitian lapangan tesis ini berlangsung.
8. Bapak Sjam Amansyah, S.H., selaku Kepala Pengadilan Negeri Brebes yang telah membantu dan memberi masukan berharga selama penelitian lapangan tesis ini berlangsung.
9. Responden penulis dari kalangan masyarakat yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu yang telah berkenan bekerja sama dengan penulis untuk memberikan masukan, dan informasi berharga selama penelitian ini berlangsung.

10. Bapak dan Ibu staf administrasi Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro yang telah memberikan bantuan.
11. Tidak terlupakan rekan-rekan peserta Program Studi Magister Ilmu Hukum UNDIP kajian Hukum Dan Sistem peradilan Pidana (SPP) angkatan XV (Tahun 1996) atas segala dorongan dan bantuan yang telah mereka berikan.

Pada kesempatan ini, penulis menghaturkan rasa hormat, dan terima kasih yang tulus kepada Ayahanda Guntur Manuri dan Ibunda Timiyati tercinta atas segala doa, asuhan, dan teladan yang suci sebagai pedoman penulis untuk menapaki jalan hidup.

Akhirnya tiada kata yang indah, selain ungkapan rasa bahagia dan terima kasih kepada isteri tercinta Umi Heryani dan ananda tersayang Ajeng Prameyswari Putry, karena penulis telah menyita waktu dan perhatiannya, serta kepada segenap keluarga yang telah memberikan pengorbanan dan bantuan berupa apapun selama masa studi dan penyelesaian penulisan tesis ini.

Besar harapan semoga tesis ini dapat memberikan manfaat kepada pembaca sebagai dharma bhakti penulis kepada almamater tercinta : Universitas Jenderal Soedirman (UNSOED) Purwokerto, dan tempat penulis mengabdikan : Universitas Ekasakti (UNES) Padang.

Semarang, Juli 2001

Penulis,

Adhi Wibowo

RINGKASAN

Kajian perlindungan hukum bagi korban amuk massa dari perspektif viktimologi memberikan orientasi bagi aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan terhadap korban untuk kesejahteraan dan pembangunan kemanusiaan masyarakat supaya tidak menjadi korban dalam arti luas dan terjadinya viktimisasi. Sebagaimana dalam politik kriminal bahwa kebijakan kriminal khususnya melalui hukum pidana mempunyai tujuan untuk mencapai kebijakan perlindungan masyarakat dan kesejahteraan sosial sebagai bagian dari kebijakan sosial.

Dengan munculnya aliran hukum pidana modern, sistem hukum pidana lebih berorientasi pada pelaku tindak pidana. Akibatnya kepentingan korban kurang mendapat perhatian dan perlindungan sehingga eksistensinya terabaikan.

Dalam proses peradilan pidana, kepentingan korban hanyalah satu dari sekian banyak kepentingan yang mungkin dipertimbangkan oleh aparat penegak hukum, yaitu sejauh mana peranan dan keterlibatan korban dalam terjadinya suatu tindak pidana.

Korban dalam konteks ini adalah korban kejahatan, yaitu korban akibat menjadi sasaran kerusuhan dan amuk massa sehingga menderita kerugian. Kerugian yang ditimbulkan tidak sedikit, di samping kerugian harta benda, juga korban jiwa dan luka-luka serta kerugian immaterial lainnya, seperti rasa takut, trauma dan kondisi psikis yang labil.

Kedudukan yang tidak seimbang antara pelaku dan korban tindak pidana memunculkan tuntutan masyarakat terhadap keadilan, salah satu tuntutan itu adalah menghendaki adanya perhatian dan perlakuan yang seimbang antara korban dan pelaku tindak pidana dalam sistem hukum pidana.

Kendati kerusuhan dan amuk massa akhir-akhir ini sering terjadi di berbagai tempat dan banyak menimbulkan kerugian bagi korban, namun di sisi lain belum ada instrumen perlindungan hukum terhadap korban amuk massa, khususnya ganti rugi akibat menjadi sasaran amuk massa oleh para perusuh. Permasalahan ini penting mengingat kerusuhan dan amuk massa sering terjadi kendatipun aparat keamanan sudah sejak dini mengantisipasinya. Bahkan sampai sekarang masih belum ada pelaku utama amuk massa yang dihadapkan ke meja hijau akibat ulahnya, dihukum untuk membayar sejumlah ganti kerugian berupa restitusi dan ataupun kompensasi kepada korban.

Untuk maksud tersebut, dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis (*socio-legal*) sebagai pendekatan utama di samping yuridis komparatif sebagai penunjang yang disilangkan dengan nilai-nilai dalam perlindungan hukum bagi korban amuk massa.

Dalam hukum pidana positif, perlindungan terhadap kepentingan korban dapat dikategorikan dalam dua ruang lingkup, yaitu :

1. Perlindungan korban secara tidak langsung
Yaitu perlindungan hukum untuk tidak menjadi korban kejahatan yang identik dengan perlindungan hak asasi manusia (HAM) atau kepentingan hukum masyarakat.
2. Perlindungan korban secara langsung
Yaitu perlindungan hukum untuk memperoleh jaminan atau santunan hukum atas penderitaan dan kerugian orang yang telah menjadi korban kejahatan,

termasuk hak korban untuk memperoleh keadilan, perlindungan (*"access to justice and fair treatment, assistance"*) dalam peradilan pidana.

Berdasarkan hasil penelitian didapat suatu kesimpulan, bahwa bekerjanya peradilan pidana (aparatus penegak hukum) belum sepenuhnya mewujudkan kepentingan dan perlindungan terhadap korban amuk massa.

Faktor-faktor yang menyebabkan munculnya kerusuhan dan amuk massa dilatarbelakangi oleh banyak faktor, yaitu faktor ekonomi yang ditandai dengan adanya kesenjangan yang menganga antara dua etnis yang berbeda, di samping itu faktor sosial-budaya, di mana kedua etnis mempunyai kebudayaan dan filosofi serta persepsi kemasyarakatan yang tidak sama, dan faktor bernuansa SARA (Kesukuan, Ras, Agama dan Antar Golongan) serta faktor birokrasi aparat penegak hukum (Kepolisian) yang cenderung "diskriminatif" terhadap kedua etnis. Dari keempat faktor penyebab di atas, faktor ekonomi merupakan faktor penyebab utama yang memberikan kontribusi paling dominan bagi meletusnya kerusuhan dan amuk massa.

Kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani kerusuhan sebagai upaya untuk melindungi korban amuk massa dilakukan dengan cara

- a. Penanganan jangka pendek yang diarahkan untuk menghentikan kerusuhan dan mencegah meluasnya kerusuhan dan amuk massa ke daerah lain. Upaya ini dilaksanakan dengan melakukan tindakan-tindakan, antara lain :
 1. Menghentikan kerusuhan dan konflik fisik antar warga (etnis).
 2. Melakukan ikrar damai.
 3. Melakukan tindakan hukum secara cepat dan tepat.
 4. Mengadakan forum dialog antar etnis.
- b. Penanganan jangka panjang yang diarahkan untuk mencegah supaya kerusuhan di masa yang akan datang kerusuhan dan amuk massa tidak terulang lagi. Upaya ini dilaksanakan dengan mengadakan pendekatan-pendekatan, antara lain :
 1. Penanganan dengan pendekatan aspek sosial budaya.
 2. Penanganan dengan pendekatan aspek ekonomi.
 3. Pemberdayaan hukum dalam penanganan kerusuhan dan amuk massa.
 4. Pemberdayaan sumber daya aparat (hukum) dalam penanganan kerusuhan dan amuk massa.

Kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani kerusuhan dan amuk massa tersebut di atas, merupakan bentuk perlindungan korban secara tidak langsung.

Pengaturan tentang restitusi dan kompensasi dalam hukum pidana positif, diatur dalam dua model pengaturan, yaitu dalam hukum pidana materiil, termasuk di dalamnya peraturan perundang-undangan pidana khusus di luar KUHP dan di dalam hukum pidana formil (KUHP).

Dalam hukum pidana materiil (KUHP), restitusi diatur dalam Pasal 14c KUHP. Ganti kerugian dimaksud adalah sebagai syarat khusus yang bersifat fakultatif dalam lembaga pidana bersyarat. Sedangkan dalam perundang-undangan pidana khusus di luar KUHP pengaturan restitusi di atur dalam 4 (empat) Undang-Undang, yaitu Pertama, Pasal 8 huruf d Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (UUTPE) di mana kedudukan restitusi adalah sebagai sanksi berupa tindakan tata tertib yang dapat dijatuhkan oleh hakim bersama-sama dengan pidana pokok. Kedua, Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi adalah berkedudukan sebagai pidana tambahan yang bersifat fakultatif. Ketiga, Pasal 47 huruf c, d dan e Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup di mana kedudukan restitusi sebagai suatu bentuk tindakan tata tertib seperti halnya dengan restitusi dalam UUTPE. Keempat, Pasal 63 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

Dalam hukum pidana formil (KUHP), pengaturan restitusi terdapat dalam Pasal 98 – 101 KUHP Tentang Penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian. Ganti kerugian yang dapat dimintakan oleh korban melalui lembaga ini hanya terbatas pada ganti kerugian yang bersifat materiil, yaitu berupa “rugi” dan “biaya”, padahal kerugian yang diderita korban akibat tindakan pelaku terhadap korban bukan hanya kerugian materiil saja melainkan juga kerugian yang bersifat immateriil.

Dalam hukum pidana formil ketentuan mengenai kompensasi diatur dalam Pasal 77 jo Pasal 95 – 96 KUHP yang diwujudkan melalui lembaga praperadilan. Penetapan besarnya jumlah ganti kerugian yang dapat diputuskan hakim ditentukan secara interval minimum maksimum sehingga hakim mempunyai kebebasan untuk menentukan jumlah ganti kerugian yang akan diberikan pada korban hanya dalam batas interval tersebut.

Pemberian ganti kerugian dalam bentuk restitusi dan kompensasi pada kasus kerusuhan dan amuk massa di Kabupaten Brebes diperoleh fakta, bahwa ternyata Hakim dalam keputusannya tidak menjatuhkan vonis berupa pidana tambahan dalam bentuk pembayaran dan pemberian ganti kerugian oleh pelaku kepada korban amuk massa. Kondisi ini jelas merugikan pihak korban, sehingga akibat lebih lanjut kerugian yang diderita para korban juga tidak diputuskan siapa yang harus mengganti.

Secara praktis, hal ini berakibat masih belum adanya perlindungan hukum yang *sophisticated* bagi korban amuk massa, sekaligus belum adanya perlindungan secara langsung terhadap korban, yaitu perlindungan hukum untuk memperoleh jaminan atau santunan hukum atas penderitaan dan kerugian orang yang telah menjadi korban kejahatan.

Dikaitkan dengan tujuan nasional negara Indonesia, ganti kerugian seharusnya bukan lagi sebagai hak korban, melainkan merupakan keharusan negara untuk memberikan ganti kerugian tersebut kepada korban. Karena terjadinya korban dapat dipandang sebagai gagalannya negara dalam memberikan perlindungan yang baik kepada warga masyarakat, sehingga adalah logis kalau negara harus bertanggung jawab atas kerugian/penderitaan yang dialami oleh korban, yang walaupun untuk tahap awal dengan mengingat kondisi keuangan negara, kompensasi yang akan diberikan kepada korban itu bersifat selektif, untuk kemudian dikembangkan secara bertahap kepada korban-korban tindak pidana lainnya.

Di samping pembayaran kompensasi melalui upaya penal, melalui upaya nonpenalpun dapat dilakukan, yaitu dengan memberdayakan LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) yang berorientasi pada perlindungan terhadap korban kejahatan. Keikutsertaan LSM diperlukan dalam hal kondisi keuangan negara yang belum memungkinkan untuk memberikan ganti kerugian kepada seluruh korban kejahatan.

ABSTRACT

The research of defense of law for social violence victim from victimology's perspective give orientation for official public law to give protection to victim for welfare and social humanity improvement so they are not become victim and victimization. As in the criminal policy, criminal policy especially in criminal law has purposed to reach social defense policy and social welfare as a part of social policy.

As the growing of principle's modern criminal law, criminal law system more oriented to offender, not only to act. The result, the defense of victim can not be defended, so that the existences of victim were ignored.

In the criminal justice procedure, defense victim as one of the great defense who should be articulated by official public law, that is how there are victim's crime propitiated.

The victim in this contact is crime's victim, it is the victim of damages who becomes object of social violence, so the victim cost in loss. The loss is not only a property but also life, injured and other immaterial losses, such as feeling afraid, trauma and labile condition of psychology.

Although in this decade social violence still exist in our community and causes damages in various of place and cost in loss for the victim, but in the other side, there is an instrument to defense of law for social violence victim, especially compensation damages for object of social violence victim by offender. This problem is important that social violence is always existing, although there is anticipation to solve this. In the recent time, there never the offender of social violence that decided of court to pay compensation or restitution for victim.

In the criminal law, the defense of victim's interest can be classified into two categories :

1. Indirect defense victim

It is a law defense for not becoming crime victim and defense of human right or social law interesting

2. Direct defense victim

It is a law defense for gaining the guarantee of law and access to justice and fair treatment assistance.

Based on the research result, it can be conclude that the work of court (law official) is not really fulfill the interest and defense of social violence victim.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
RINGKASAN	vii
ABSTRACTION	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Manfaat Hasil Penelitian	9
E. Kerangka Pemikiran	11
F. Metodologi Penelitian	24
1. Metode Pendekatan	24
2. Lokasi Penelitian	26
3. Sumber Data	26
4. Teknik Pengumpulan Data	27
5. Sampel Penelitian	28
6. Analisis Data	29

BAB II TINJAUAN PUSTAKA	31
A. Beberapa Pengertian Tentang Kerusakan Dan Kekerasan	31
B. Beberapa Pandangan Tentang Korban	42
1. Jenis-Jenis Korban Yang Terdapat Dalam Masyarakat	52
2. Hak dan Kewajiban Korban	53
3. Peranan Korban	56
C. Perlindungan Hukum Terhadap Korban	58
D. Eksistensi Restitusi dan Kompensasi	75
1. Restitusi Sebagai Wujud Perlindungan Korban Dilihat Dari Aspek Tanggung Jawab Pelaku dan Aspek Tujuan Pemidanaan	78
2. Kompensasi Sebagai Wujud Perlindungan Korban Dilihat Dari Aspek Tanggung Jawab Negara dan Masyarakat	90
BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS	98
A. Gambaran Wilayah Penelitian	98
B. Fakta dan Temuan Empiris di Lapangan	102
1. Faktor Sosial-Budaya	108
2. Faktor Ekonomi	119
3. Faktor Kesukuan, Agama, Ras dan Antar Golongan	124
4. Faktor Kebijakan (Tindakan) Aparat Penegak Hukum (Kepolisian)	126

C. Kebijakan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Kerusuhan	
Sebagai Upaya Untuk Melindungi Korban	130
1. Penanganan Jangka Pendek	140
2. Penanganan Jangka Panjang	146
D. Penerapan Ganti Kerugian (Restitusi dan Kompensasi) Sebagai	
Upaya Perlindungan Kepada Korban Amuk Massa	169
1. Pengaturan Restitusi Dalam Hukum Pidana Materiil	
dan Hukum Pidana Formil	170
2. Pengaturan Kompensasi Dalam Hukum Pidana Formil	192
3. Penerapan Restitusi Pada Kasus Kerusuhan Dan Amuk Massa	
di Kabupaten Brebes	201
BAB IV PENUTUP	218
A. Kesimpulan	218
B. Saran	223
DAFTAR PUSTAKA	225
LAMPIRAN KEPUTUSAN MENTERI KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA	
NOMOR 983/KMK. 01/1983 TENTANG TATA CARA PEMBAYARAN	
GANTI KERUGIAN	234

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perlindungan hukum bagi korban amuk massa yang akan dikaji dalam penelitian ini berkaitan dengan kebijakan yang diambil dalam menghadapi semakin menjamurnya fenomena aksi unjuk rasa yang diwujudkan dalam bentuk amuk massa dan kerusuhan yang hampir merebak di seluruh Indonesia. Pembahasan masalah ini akan difokuskan pada kajian Viktimologi, yaitu tentang pelaksanaan perlindungan hukum bagi korban amuk massa yang diberikan dalam bentuk pemberian ganti kerugian kepada korban dan kebijakan aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan kepada korban amuk massa. Penelitian ini akan mencari *benang merah* terhadap kerusuhan yang terjadi pada beberapa daerah di Kabupaten Brebes yang antara satu dan yang lainnya terdapat persamaan dan perbedaan.

Akhir-akhir ini banyak terjadi peristiwa kerusuhan massa yang disertai dengan kekerasan massal dan amuk massa. Dalam tahun-tahun belakangan ini di sepanjang tahun 1996 sampai dengan tahun 2001 ini, kerusuhan sosial yang terjadi di negeri ini secara kualitatif meningkat tajam dan selama setahun terakhir ini di beberapa daerah muncul permasalahan yang berakhir dengan kekerasan.

Berbagai kerusuhan massa belakangan ini yang disertai dengan kekerasan massal dan amuk massa banyak menimbulkan kerugian harta benda bahkan korban jiwa yang banyak. Kondisi yang demikian ini terasa menyita perhatian dan

keprihatinan kita, paling tidak pada paruh akhir dasawarsa ini kerusuhan massa tersebut terekam sebagai fenomena sosial yang penting yang terus meningkat intensitasnya yang sungguh-sungguh mengkhawatirkan bagi keutuhan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Aksi unjuk rasa (kerusuhan) yang sering dilukiskan sebagai bentuk perlawanan yang diperlihatkan arus bawah, langgam dan fenomena dinamikanya dapat diikuti secara cukup rutin dalam berbagai surat kabar dan majalah, meskipun sebagai satu konsep, validitas istilah *arus bawah* memang masih mengundang perdebatan karena sebagai wujud suatu kelompok sosial tertentu, batasan dan kriterianya belum jelas, sehingga tidak mudah untuk memberikan tipologi yang tepat.¹

Sebagai contoh mutakhir dari rangkaian kejadian peristiwa kerusuhan yang dibarengi dengan amuk massa adalah kerusuhan yang terjadi di sepanjang jalan pantai utara (Pantura) antara Propinsi Jawa Barat dengan Propinsi Jawa Tengah, yaitu kerusuhan yang terjadi di kabupaten Brebes, tepatnya di Kecamatan Tanjung dan Kecamatan Losari pada hari Jumat tanggal 13 Pebruari 1998 yang sasarannya adalah rumah-rumah dan toko-toko serta bangunan-bangunan milik warga negara Indonesia (WNI) keturunan atau Nonpri yang mengakibatkan hancur dan terbakarnya beberapa rumah dan bangunan serta penjarahan isi toko-toko yang mengakibatkan kerugian milyaran rupiah dan berbuntut dengan ditangkapnya beberapa perusuh dan pelaku oleh aparat keamanan dan Kepolisian untuk diminta pertanggungjawabannya.

¹ Bagong Suyanto, Muhammad Asfar, Rudi Pranata, *Gejolak Arus Bawah*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1994, halaman 9.

Contoh lain yang bisa dikedepankan adalah munculnya aksi unjuk rasa yang berbentuk *aksi keprihatinan* yang dilakukan oleh mahasiswa di seluruh Indonesia yang menuntut dilaksanakannya reformasi politik dan reformasi ekonomi serta supremasi hukum kepada pemerintah akibat kondisi sosial, ekonomi dan politik sekarang ini dan diperburuk dengan adanya krisis moneter dan krisis ekonomi serta krisis moral dari *aparatur dan birokrat* yang tidak tahu kapan akan berakhir.

Daftar panjang untuk menggambarkan beragamnya aksi unjuk rasa dan kerusuhan ini dapat dibuat, karena ternyata aksi unjuk rasa tidak hanya dilakukan oleh orang-orang tertentu, seperti kelompok buruh dan mahasiswa tetapi sudah dilakukan oleh kelompok masyarakat lain yang selama ini tak pernah melakukan itu, misalnya para petani, guru, dosen, ibu-ibu, kelompok dalam partai politik dan bahkan kaun santri pondok pesantren yang selama ini sangat menghormati figur ulama/kiai pengasuh pondok pesantren.²

Sebenarnya banyak masalah yang melatarbelakangi terjadinya peristiwa tersebut di atas, baik faktor sosial, ekonomi maupun budaya. Yang jelas, sebagian besar kasus yang terjadi berawal dari kesenjangan-kesenjangan dalam masyarakat yang telah lama tidak tertangani.

Dari komentar-komentar para pemerhati dan tokoh-tokoh masyarakat tergambar bahwa kerusuhan-kerusuhan yang terjadi disebabkan karena berkembangnya ketidakpastian-ketidakpastian dalam masyarakat. Dan yang paling mencolok adalah adanya ketidakpastian hukum dan kondisi ekonomi politik yang ada sekarang ini.

² *Ibid.* halaman 4.

Dalam konteks ini menurut kriminolog I.S. Susanto³, bahwa gerakan massa tersebut muncul akibat dari rasa ketidakpuasan masyarakat, yang pada dasarnya berawal dari kesenjangan sosial yang berkembang dalam masyarakat. Karena kenyataannya kesenjangan tersebut tidak semakin kecil tapi justru semakin lebar.

Pendapat yang agak senada dikemukakan oleh Revrison Baswir⁴, bahwa kesenjangan ekonomi memang memiliki daya pecut cukup besar terhadap kemarahan rakyat. Dalam hal ini sebenarnya kesenjangan ekonomi Indonesia sebenarnya sudah lama memiliki *bom waktu*. Bahwa ia akhirnya bermuara pada terjadinya kerusuhan massal, hal itu secara tidak langsung mengungkapkan belum kunjung dilakukan upaya sungguh-sungguh untuk menanggulangi persoalan tersebut.

Hal yang menarik dari pendapat ini ialah yang dilatarbelakangi oleh suatu fakta bahwa kesenjangan ekonomi di Indonesia demikian sangat timpang dan lebar.

Di samping kondisi hukum dan kondisi ekonomi, kondisi politik di Indonesia juga memicu munculnya kerusuhan-kerusuhan sosial. Pemerintah Orde Baru (ORBA) memang berhasil mengupayakan pembangunan ekonomi. Hal ini terlihat dari meningkatnya pendapatan perkapita secara pasti dan transparansi dari perekonomian yang bertumpu pada sektor pertanian ke sektor industri secara cepat. Pertumbuhan ekonomi Indonesia juga cukup tinggi dibandingkan dengan

³ Lihat tulisan I.S. Susanto dalam artikel di Suara Merdeka tanggal 22 Pebruari 1997, Semarang.

⁴ Revrison Baswir, *Kesenjangan, Korupsi Dan Kerusuhan Massal*, Media Indonesia No.5857 Th.XXVII, Tanggal 26 Agustus 1996, hal.6.

pertumbuhan ekonomi negara-negara lain, tetapi dibalik prestasi tersebut kesenjangan sosial menganga demikian lebarnya.

Kue pembangunan yang disediakan itu, sebagian besar hanya dinikmati oleh sekelompok kecil orang, sementara yang sebagian besar lainnya memperebutkan sisa-sisanya. Yang memprihatinkan lagi akibat dari pertumbuhan ekonomi yang cepat itu melahirkan fenomena *kemiskinan massal* dan kekayaan yang berlimpah dari segelintir orang yang hidup dengan kondisi serba mewah. Kelompok pertama yang tidak diuntungkan ini (*the have nots*) secara potensial mudah terpancing bagi munculnya kerusuhan-kerusuhan sosial.

Berdasarkan realitas sosial sebagaimana yang telah diuraikan di atas, nampaknya di masa-masa yang akan datang gejolak-gejolak sosial dan bentuk kerusuhan sosial lainnya akan semakin sering, hal ini dapat diduga bahwa maraknya aksi-aksi unjuk rasa dan kerusuhan-kerusuhan sosial tidak akan segera berakhir, karena selain masih adanya persoalan ekonomi juga tidak kalah pentingnya yang memiliki potensi cukup besar terhadap kemarahan masyarakat atau *amuk massa* adalah semakin maraknya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme yang berada hampir pada semua lini birokrasi.

Hal mendasar lain yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa saat ini telah terjadi pergeseran dinamika politik dalam masyarakat dan negara yang tak lepas dari pengaruh peradaban dunia yang semakin global. Pengaruh dari perkembangan yang terjadi akibat globalisasi tak pelak mendorong masyarakat dan negara untuk melakukan keterbukaan dan demokratisasi di segala bidang, yang pada gilirannya mendorong semakin menguatnya penghormatan terhadap Hak-Hak Asasi Manusia [HAM] dalam arti luas.

Sebagaimana dikatakan Satjipto Raharjo⁵, bahwa munculnya gelombang perlawanan dari masyarakat memang harus kita akui bahwa ada perubahan dalam perilaku bangsa Indonesia yang selama ini jadi penerima, penurut, tetapi sekarang kita melihat ada suatu *change of deaction*, suatu rangkaian perlawanan atau munculnya gelombang perlawanan.

Selain itu jika kita mau mengamati secara lapang dimensi dari kerusuhan dan kekerasan, akan terlihat adanya dimensi *perlawanan* di sana. Perlawanan yang pecah dari kompleksitas problema sosial, politik dan ekonomi yang selama ini dihadapi masyarakat yang terhegemoni dan terdominasi.⁶

Dalam konteks ini, I.S. Susanto⁷ mengatakan bahwa perkembangan teknologi (komunikasi) yang pesat telah memacu proses globalisasi di berbagai segi kehidupan, seperti ekonomi, komunikasi, budaya, politik dengan semakin meningkatnya tuntutan-tuntutan terhadap keterbukaan, demokratisasi, penghormatan dan perlindungan hak asasi manusia (HAM) Tanpa menutup kenyataan adanya *kekurangrelaan* dan berbagai usaha untuk mengingkari hal-hal tersebut khususnya yang menyangkut hak asasi manusia, namun nampaknya tuntutan-tuntutan terhadap hal-hal tersebut menjadi semakin meluas dan terbuka.

Aksi unjuk rasa yang sering dibarengi dengan amuk massa yang berbentuk kerusuhan yang terjadi di berbagai tempat akhir-akhir ini akibat kelangkaan dan naiknya harga-harga barang sembilan bahan pokok (sembako) sedikit banyak tidak dapat dilepaskan dari pengaruh globalisasi. Fenomena sementara

⁵ Satjipto Raharjo, *Sistem Peradilan Pidana Dalam Wacana Kontrol Sosial*, Jurnal Hukum dan Kriminologi, Volume I/Nomor I/1998, hal.10.

⁶ Hairus Salim HS dan Andi Achdian, *Amuk Banjarmasin*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia [YLBHI], Jakarta, 1997, hal.101.

⁷ I.S. Susanto, *Pokok-Pokok Pikiran Kriminologi Indonesia*, Makalah Seminar Kriminologi VII, Semarang, 1994, hal.5.

menunjukkan amuk massa itu sasarannya adalah toko-toko dan gudang-gudang sembako. Kerugian yang ditimbulkan tidak sedikit, di samping kerugian harta benda juga korban luka-luka.

Sejauh ini fokus tindakan lebih diarahkan pada sisi penindakan (represif) berupa pemulihan keadaan, khususnya sisi keamanan dan kestabilan, karena aksi amuk massa itu telah menimbulkan ketidaktenteraman dan ketertiban dalam masyarakat. Pada sisi lain belum ada instrumen perlindungan hukum atau peraturan perundang-undangan yang secara khusus memberikan perlindungan terhadap korban amuk massa, khususnya ganti kerugian akibat menjadi sasaran amuk massa oleh para perusak.

Sejalan dengan terminologi di atas, ruang lingkup perlindungan hukum bagi korban amuk massa dalam penelitian ini akan mengkaji kebijakan apakah yang diambil oleh aparat penegak hukum dalam menangani munculnya kerusuhan yang diikuti amuk massa dan apakah korban mendapat ganti kerugian dalam bentuk restitusi atau kompensasi yang merupakan hak korban sebagai upaya perlindungan hukum bagi korban amuk massa di Kabupaten Brebes.⁸

Permasalahan ini penting mengingat amuk massa sering terjadi kendatipun pihak aparat keamanan sudah sejak dini mengantisipasinya. Bahkan sampai saat ini masih belum ada seseorang yang dihadapkan ke meja hijau akibat ulahnya sebagai pelaku utama (*aktor intelektual*) maupun pelaku lain (*dader*) dengan hukuman tambahan membayar ganti kerugian akibat perbuatan yang

⁸ Bandingkan dengan C. Maya Indah S, "*Bekerjanya Peradilan Pidana Dalam Mewujudkan Perlindungan Korban*", Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2001, hal. 13.

dilakukannya. Sehingga akibat lebih lanjut kerugian yang diderita para korban amuk massa juga tidak diputuskan siapa yang harus mengganti.

Fenomena ketidakadilan yang dialami korban akan lebih jelas dan nyata apabila dikaji dari tujuan pemidanaan dalam hukum pidana positif, karena pelaku kejahatan lebih mendapat perhatian seperti rehabilitasi, *treatment of offenders*, readaptasi sosial, pemasyarakatan dan lain-lain.⁹ Hal ini merupakan suatu bentuk ketidakadilan bagi korban, karena sebagai pihak yang dirugikan hanya difungsikan sebagai sarana pembuktian saja, dan tidak jarang pula hak-hak asasi korban terabaikan. Bekerjanya peradilan pidana, baik dalam lembaga dan pranata hukumnya lebih diorientasikan pada pelaku kejahatan (*offender oriented*). Eksistensi korban tersubordinasikan dan tereliminasi sebagai *risk secondary victimizations* dalam bekerjanya peradilan pidana.¹⁰ Sehingga kedudukan korban dalam peradilan pidana sebagai pihak pencari keadilan selama ini terabaikan.

Secara praktis, kondisi yang demikian ini berakibat masih belum adanya perlindungan hukum yang *sophisticated* bagi korban, khususnya korban akibat menjadi sasaran amuk massa oleh para perusuh.

⁹ Hak-hak tersangka / terdakwa lebih banyak diatur dalam KUHP dibandingkan dengan hak korban, seperti hak memperoleh bantuan hukum, hak mengajukan saksi a de charge dan saksi ahli, ganti rugi, rehabilitasi dan pra peradilan.

¹⁰ Hal ini merupakan bentuk viktimisasi yuridis dari aspek peradilan maupun menyangkut dimensi diskriminasi perundang-undangan, termasuk menerapkan "hukum kekuasaan" (C. Maya Indah, *Op. Cit.*, hal. 6).

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani kerusuhan sebagai upaya perlindungan kepada korban amuk massa?
2. Bagaimanakah penerapan ganti kerugian (restitusi dan kompensasi) sebagai upaya perlindungan kepada korban amuk massa?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk :

1. Memperoleh gambaran mengenai kebijakan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam upayanya memberikan perlindungan hukum bagi korban amuk massa.
2. Mengetahui pemberian ganti kerugian sebagai upaya perlindungan hukum bagi korban amuk massa.

D. Manfaat Hasil Penelitian

1. Manfaat dari Segi Teoretis
 - a. Memberikan sumbangan pemikiran atas studi mengenai birokrasi dan relevansinya terhadap perlindungan hukum bagi korban amuk massa dari pengamatan kriminologi kritis maupun viktimologi.
 - b. Memperkaya pemahaman akademik bagi upaya penyusunan kebijakan perlindungan hukum bagi korban amuk massa dan pelaksanaan pemberian ganti kerugian secara konkrit dalam upaya

memberikan keadilan bagi korban dan mencapai kesejahteraan masyarakat pada umumnya.

- c. Memberikan masukan bagi pihak aparat penegak hukum dalam rangka penetapan kebijakan perlindungan kepada korban, khususnya korban akibat amuk massa sebagai bagian dari sistem peradilan pidana (*criminal justice system*)
- d. Menambah cakrawala pemikiran ilmuwan yang mendalami kriminologi khususnya viktimologi sehingga membuka kemungkinan berkembangnya suatu pemahaman baru mengenai perlindungan hukum bagi korban amuk massa demi perkembangan viktimologi di Indonesia.

2. Manfaat dari Segi Praktis

- a. Memperluas cakrawala pemikiran peneliti maupun pembaca dan masyarakat terhadap masalah perlindungan hukum bagi korban amuk massa.
- b. Memberikan deskripsi tentang permasalahan perlindungan hukum bagi korban amuk massa, khususnya tentang pemberian ganti rugi dan aspek kebijakan aparat penegak hukum sebagai sub sistem dari *criminal justice system*.
- c. Mencoba memberikan gambaran antisipatif berdimensi masa depan kepada korban, khususnya korban akibat sasaran amuk massa sehingga akan mendapatkan kepastian dan keadilan bilamana mengalami kerugian akibat kerusuhan dan amuk massa.

E. Kerangka Pemikiran

Kejahatan merupakan fenomena sosial yang paling tua dalam sejarah peradaban manusia, karenanya ia berpotensi menjadi penghambat bekerjanya sistem sosial. Oleh karena itu diperlukan upaya-upaya pengendalian sosial agar sistem sosial yang ada dapat berjalan dengan baik. Salah satu mekanisme pengendalian sosial yang berkaitan dengan kejahatan adalah hukum pidana dengan sanksinya yang berupa pidana.

Hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan digunakan sebagai bagian dari kebijakan atau politik hukum yang dianut di Indonesia. Kebijakan atau politik hukum pidana yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia sudah tentu akan mencapai sasaran dengan baik apabila mengacu dan berada dalam kerangka politik kriminal secara keseluruhan (*social defense planning*) yang merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.¹¹

Ilmu hukum sebagai ilmu sosial yang normatif sangat membutuhkan hasil-hasil dari ilmu-ilmu sosial lainnya dan khususnya dalam pembentukan hukum pidana perlu *bantuan* dari kriminologi¹².

Menurut E.H. Sutherland,¹³ kriminologi adalah seperangkat pengetahuan yang mempelajari kejahatan sebagai fenomena sosial, termasuk di dalamnya proses pembuatan undang-undang, pelanggaran undang-undang dan reaksi terhadap pelanggaran undang-undang.

Perkembangan dalam kriminologi ditandai dengan munculnya berbagai teori yang berkaitan dengan kejahatan. Teori-teori dalam kriminologi tersebut

¹¹ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1986, hal. 96.

¹² *Ibid*, halaman 148.

¹³ I.S. Susanto, *Kejahatan Korporasi*, BP.Undip, Semarang, 1995, hal. 1

dalam kerangka pemikiran yang berbeda-beda, sehingga kerangka pemikiran itu sangat berpengaruh pada cara pendekatan atau cara-cara yang ditempuh dalam mempelajari kejahatan dan konsepnya mengenai tugas yang diemban kriminologi¹⁴.

Pada bagian selanjutnya dikatakan bahwa, secara garis besarnya cara pandang yang digunakan dalam memberikan penjelasan mengenai fenomena kejahatan dalam kriminologi dikenal 3 (tiga) aliran pemikiran, yaitu aliran pemikiran klasik, aliran positif dan aliran kritis. Di antara tiga aliran pemikiran tersebut, aliran pemikiran kritis yang berkembang sejak tahun 1960an dipandang menjadi semakin penting, karena aliran yang mengarahkan studinya pada proses-proses (kriminalisasi) baik proses pembuatan maupun bekerjanya undang-undang dapat memberikan sumbangan besar di bidang sistem peradilan pidana khususnya berupa penelitian tentang penegakan hukum, akan dapat digunakan untuk memperbaiki bekerjanya aparat penegak hukum seperti untuk memberikan perhatian terhadap hak-hak terdakwa maupun korban kejahatan, organisasi (*birokrasi*) penegakan hukum serta perbaikan terhadap perundang-undangan itu sendiri.¹⁵

Dalam konteks pemikiran kritis ini kemudian dapat diketahui bahwa suatu fenomena dipandang sebagai kejahatan akan sangat bergantung pada pengetahuan dan persepsi seseorang terhadap kejahatan itu sendiri, karena itu realitas sosial tentang kejahatan merupakan hasil *konstruksi*, maka realitas kejahatan tersebut dapat dikonstruksikan dalam *wajah* realitas yang lain atau

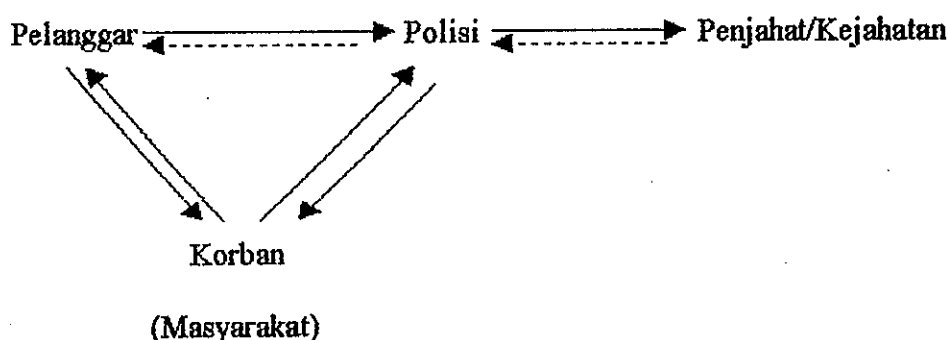
¹⁴ *Ibid.*, halaman 3

¹⁵ *Ibid.*, halaman 14

berbeda, yaitu dipengaruhi oleh nilai-nilai kepentingan dan tujuan yang ingin dicapai oleh orang yang mengkonstruksikannya.¹⁶

Hal lain yang cukup penting dengan dikenalnya pendekatan kritis adalah bahwa pendekatan kritis dalam kriminologi yang berkembang sejak era 1960an yang antara lain ditandai dengan munculnya Teori Labeling oleh Howard Becker yang telah mengubah konteks studi kriminologi, yaitu dari penjahat kepada mempelajari terjadinya kejahatan atau penjahat.¹⁷

Adapun proses terjadinya kejahatan atau penjahat¹⁸ dapat digambarkan sebagai berikut :



Dengan demikian salah satu sumbangan yang cukup besar dari aliran pemikiran kritis adalah bahwa melalui pendekatan kritis ini ternyata telah meningkatkan kesadaran para ilmuwan, bahwa kriminologi dan sistem peradilan pidana yang selama ini berlaku berorientasi pada pelaku kejahatan dan kurang memperhatikan hak-hak dan perlindungan terhadap korban kejahatan, bahkan seringkali malah dapat memperberat penderitaan korban.

¹⁶ I.S. Susanto, *Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.9 Tahun 1992, FH.Undip, Semarang, Hal.2.

¹⁷ R.B. Sularto, *Suatu Reorientasi Terhadap Korban Kejahatan*, Majalah Masalah-Masalah Hukum No.3 Tahun 1997, FH.Undip, Semarang, hal.20.

¹⁸ *Ibid.*, hal.21

Perjalanan sejarah tentang permasalahan korban menunjukkan adanya dimensi baru yang berkaitan dengan waktu dan tempat. Publikasi ilmiah yang menandai dimulainya perhatian terhadap masalah korban kejahatan mulai dikenal luas dengan diterbitkannya tulisan Hans Von Hentig yang berjudul *Remark on the Interaction of Perperator and His Victim* pada tahun 1941¹⁹ dan bukunya yang berjudul *The Criminal and His Victim* pada tahun 1948. Dalam pada itu, Benjamin Mendelsohn²⁰ pada tahun 1947 menulis sebuah makalah dengan judul *New Bio-psycho-social Horizons: Victimology*. Ellenberger dalam kaitan ini, pada tahun 1954 melakukan suatu studi tentang hubungan psikologis antara si penjahat dengan si korban. Karya-karya tersebut mencapai puncaknya pada tahun 1973 yaitu ketika diselenggarakannya Simposium Internasional I tentang Viktimologi pada tanggal 2-6 September 1973 di Yerusalem.

Dengan dipublikasikannya tulisan Von Hentig, maka telah membuka cakrawala pemikiran baru yang lebih luas, bahwa dalam suatu tindak pidana seyogyanya dipandang ada suatu interaksi, ada suatu dinamika yang bukan saja disebabkan oleh pelaku tetapi ada *interelationship* antara pelaku dan korban.

Dalam kaitan ini, Andi Matalatta²¹ berpendapat hakekat dari suatu kejahatan seharusnya juga dilihat sebagai sesuatu yang menimbulkan kerugian pada korban, maka dengan demikian pidana yang dijatuhkan kepada pelaku harus pula memperhatikan kepentingan korban. Karena terjadinya suatu

¹⁹ Istilah Viktimologi bisa dilihat dalam Israel Drapkin and Emilio Viano, ed. *Victimology*, Canada, 1975, hal.45.

²⁰ Istilah viktimologi adalah yang pertama dipergunakan oleh Benjamin Mendelsohn pada tahun 1947.

²¹ Andi Mattalatta, *Santunan Bagi Korban, Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, ed. J.E. Sahetapy, Jakarta, 1987, hal.43-44.

kejahatan, menurut Stephen Schafer,²² dalam teorinya yang terkenal dengan *Criminal-Victim Relationship*, adalah karena antar hubungan korban dengan pembuat kejahatan, sehingga didalamnya terdapat *functional responsibility*.

Berdasarkan teori *Criminal-Victim Relationship* ini, maka keterlibatan korban akan berpengaruh pada tingkat kesalahan pelaku kejahatan. Lebih lanjut, tingkat kesalahan ini akan berpengaruh pula pada aspek pertanggungjawaban pidana. Maka sebaliknya, seharusnya keterlibatan korban itu sendiri juga mempengaruhi aspek pelayanan dalam mewujudkan perlindungan kepentingannya,²³ baik dalam wujud kompensasi maupun restitusi, sehingga fungsi dan peranan korban dalam hal ini tidak semata-mata berorientasi pada kepentingan peradilan pidana atau dalam rangka penegakan ketertiban, melainkan seyogyanya secara konkret juga berorientasi pada perlindungan terhadap kepentingannya secara konkret. Pada tataran berikutnya kedudukan viktimologi menjadi semakin penting dan dapat memberikan sumbangan yang besar dalam perumusan kebijakan kriminal dan juga pembinaan terhadap para pelanggar hukum.

Ada dua hal yang membawa viktimologi menarik perhatian ilmuwan, yaitu:

1. Munculnya pandangan bahwa negara turut bersalah dalam terjadinya korban. Hal ini telah menghasilkan perlunya negara memberikan kompensasi kepada korban kejahatan yang dipelopori oleh Margery Fry:

²² Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta, 1994b, hal.103.

²³ Periksa Ninik Widiyanti dan Yulius Waskita, *Kejahatan Dalam Masyarakat dan Pencegahannya*, Jakarta, 1987, hal.135.

2. Pengaruh dari kecenderungan baru dalam kriminologi yang meninggalkan positivistis (mencari sebab-sebab kejahatan) dan lebih memperhatikan proses-proses yang terjadi dalam sistem peradilan pidana dan struktur masyarakatnya (pendekatan kriminologi kritis)²⁴

Bertitik tolak dari pandangan yang memasukkan pembahasan viktimologi dalam kerangka kriminologi, maka paling tidak viktimologi mempunyai tujuan untuk mempelajari kondisi-kondisi dan proses-proses sosial yang sering mengakibatkan individu atau kelompok tertentu menjadi korban. Jadi tidak hanya sekedar sebagai masalah sosial akan tetapi juga sebagai masalah yang bersifat sosiologis.²⁵

Menurut I.S. Susanto,²⁶ hal di atas karenanya mempunyai dua daerah jelajah yang bersifat integral, yaitu :

1. Konteks sosial di mana viktimologi terjadi. Di sini dipelajari nilai-nilai kultural, tradisi dan struktur-struktur yang mempengaruhi perbedaan kedudukan, status individu atau kelompok seperti tekanan-tekanan sosial, konflik, cap jahat serta cara-cara penyelesaian konflik. Misalnya, kelompok yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk memaksakan kehendaknya dengan menggunakan kekuasaannya atau bahkan kekerasan, sehingga penyalahgunaan kekuasaan dapat dilihat sebagai sesuatu yang bersifat endemik terhadap viktimisasi.
2. Akibat-akibat sosial dari viktimisasi yang dapat berpengaruh buruk terhadap individu tertentu, kelompok, masyarakat luas maupun kemanusiaan pada

²⁴ I.S. Susanto, 1995. *Op.Cit.*, hal.90.

²⁵ *Ibid.*, hal. 90.

²⁶ *Ibid.*, hal 90-91.

umumnya. Hal ini dapat berpengaruh terhadap timbulnya pandangan-pandangan kelompok termasuk kelompok yang berkuasa tentang masalah-masalah yang dapat dihadapi sehingga dapat diangkat sebagai problem bagi seluruh masyarakat.

Studi tentang korban dengan berlandaskan pada dua daerah jelajah di atas diharapkan akan dapat memberikan hasil yang berguna untuk usaha-usaha dalam melindungi dan memperbaiki kedudukan korban kejahatan, di samping memberi kemungkinan dalam usaha-usaha untuk mengubah nilai-nilai, aturan-aturan dan praktek yang dapat menjadikan masyarakat sebagai korban kejahatan.

Kerusuhan akibat berbagai momentum, baik sebagai akibat dari aktivitas politik praktis, olah raga maupun penyebab lain seperti krisis moneter dan ekonomi, kelangkaan dan naiknya harga sembilan bahan pokok (sembako) dan penjarahan toko-toko dan fasilitas-fasilitas umum oleh sekelompok warga sebagaimana terjadi akhir-akhir ini memang tidak hanya terjadi di Indonesia. Keganasan para pengunjung rasa, pendukung fanatik terhadap kesebelasan sepak bola (hooligans dan tifosi) dan berbagai tindak kebrutalann lainnya tidak saja menimbulkan kerugian harta benda bahkan juga cucuran darah sampai hilangnya nyawa manusia.

Karena amuk massa menimbulkan kerugian tidak sedikit, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) pernah mengeluarkan deklarasi tentang urgensinya perlindungan hukum bagi korban tindak kekerasan dalam kerusuhan massal yang tertuang dalam *The Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power* tertanggal 29 Nopember 1985. Tahun

1990 secara lebih tegas PBB merekomendasikan urgensinya perlindungan hukum terhadap korban amuk massa tersebut yang tertuang dalam *Protection of Human Rights and Adress for Victims of Crime and Abuse Power*.

Masalah perlindungan hukum ini, paling tidak telah mendapat perhatian ketika berlangsung Kongres PBB ketujuh pada tahun 1985 di Milan tentang *The Prevention of Crime and Treatment of Offenders*. Dari hasil Kongres ini, telah pula diterima oleh Majelis Umum PBB sebagai suatu Deklarasi yang dituangkan dalam Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/43 tertanggal 29 Nopember 1985 tentang *Declaration of Basic Principles of Justice for Victim of Crime and Abuse of Power*. Di dalam resolusi ini antara lain dimuat hal-hal seperti masalah pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia, penyalahgunaan wewenang oleh alat penguasa negara, termasuk pula masalah tindakan penangkapan, penahanan yang tidak sah, yaitu yang tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*illegal abuse of public power*).

Beranjak dari pertimbangan dalam deklarasi tersebut tampak jelas bahwa korban karena kejahatan dan karena penyalahgunaan kekuasaan merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia (HAM). Namun kedua konvensi yang ditandatangani oleh sebagian besar negara di dunia itu belum diratifikasi Indonesia, artinya kendatipun pada prinsipnya kita terikat dengan ketentuan tersebut namun masih sebatas pada keterikatan moral sebagai negara yang ikut menandatangani konvensi. Sementara untuk efektif berlakunya dibutuhkan ratifikasi. Dengan pernyataan dan prosedur tertentu konvensi tersebut akan dituangkan dalam bentuk formal berupa undang-undang, sehingga akan mengikat seluruh warga negara dan pemerintah.

Kebijakan perlindungan hukum terhadap korban pada hakekatnya adalah merupakan bagian yang integral dari kebijakan perlindungan masyarakat (*social defence*) secara keseluruhan, yaitu dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial.²⁷ Oleh karena itu, menurut Andi Mattalatta,²⁸ keterlibatan negara dan masyarakat umum dalam menanggulangi beban penderitaan korban bukan karena hanya negaralah yang memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan umum, tetapi juga disertai dasar pemikiran, bahwa negara berkewajiban untuk memelihara keselamatan dan meningkatkan kesejahteraan para warganya. Terjadinya korban kejahatan dapat dianggap gagalnya negara dalam memberikan perlindungan yang baik kepada warganya.²⁹

Secara teoritis, sebagai dasar atau patokan bagi korban untuk memperoleh perlindungan hukum, diantaranya adalah hak untuk mendapatkan restitusi dan kompensasi, dalam hal ini bergantung pada peranan dan keterlibatan korban itu sendiri terhadap terjadinya kejahatan.³⁰

Untuk mempelajari dengan cermat permasalahan korban, maka penting untuk mengkajinya dari berbagai pendekatan yang komprehensif dan fungsional yang mempelajari fungsi dari asas kemasyarakatan dan faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, motif-motif psikologi dan faktor-faktor keputusan

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, 1996, hal.53-54.

²⁸ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.*, hal.37.

²⁹ Berkaitan dengan ini, Romli Atmasasmita berpendapat, "negara memiliki kewajiban melindungi warga negaranya yang telah menjadi korban tindak pidana antara lain dengan memberikan kompensasi terhadap korban atau keluarga korban (Romli Atmasasmita, *Masalah Santunan Terhadap Korban Tindak Pidana*, *Majalah Hukum Nasional Departemen Kehakiman*, 1992a, hal.28).

³⁰ Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan Kumpulan Karangan*, Ed.I Cet.I Jakarta, 1983, hal.144.

nonyuridis lain. Oleh karenanya permasalahan korban harus dikaji dalam perspektif kritis.

Dengan penggunaan pemahaman kritis terhadap permasalahan korban, maka tidak lagi hanya melihat korban dari kedudukannya dan perannya dalam sistem peradilan pidana secara sempit, melainkan memandang korban dalam keseluruhan faset kehidupan masyarakat yang memungkinkan terjadinya viktimisasi bukan hanya lewat kejahatan konvensional (warungan) tetapi juga viktimisasi akibat kurang bertanggungjawabnya birokrasi dalam menjalankan tugas yang dipercayakan oleh masyarakat.

Kehadiran birokrasi dalam masyarakat modern memang tidak dapat dihindarkan. Perjalanan budaya kita juga sudah dilukiskan sebagai *social learning* yang diantaranya termasuk pelajaran berorganisasi. Presthus (1963)³¹ menyatakan bahwa sebuah model birokratis mengandung beberapa unsur, yaitu ukurannya yang luas, spesialisasi hirarki, kecemburuan status *oligarki* (pemerintahan oleh yang sedikit), *kooptasi* (seleksi pengganti oleh elite organisasi), efisiensi dan rasionalitas.

Berkaitan dengan eksistensi birokrasi, Prayudi Atmosudirjo³² mengatakan bahwa birokrasi mempunyai tiga arti, yaitu :

1. Birokrasi sebagai suatu tipe organisasi. Dalam hal ini birokrasi cocok sekali untuk melaksanakan dan menyelenggarakan suatu macam pekerjaan besar tetapi sejenis dan berulang-ulang dan pekerjaan yang memerlukan keadilan merata dan stabil;

³¹ Kuntowijoyo, *Demokrasi Dan Budaya Birokrasi*, Bentang Budaya, Yogyakarta, 1994, hal.177.

³² G. Kartasapoetra, *Debirokratisasi dan Deregulasi*, Bina Aksara, Jakarta, hal.35.

2. Birokrasi sebagai suatu sistem, artinya birokrasi adalah suatu sistem kerja yang berdasar atas tata hubungan kerjasama antara jabatan-jabatan (pejabat) secara langsung kepada persoalannya dan secara formal serta berjiwa tanpa pilih kasih atau pandang bulu;
3. Birokrasi sebagai jiwa kerja, dalam hal ini merupakan jiwa kerja yang kaku, sebab bekerjanya seolah-olah seperti mesin ditambah lagi dengan disiplin kerja yang ketat atau keras dan sedikitpun tidak mau menyimpang dari apa yang diperintahkan atasan atau yang telah ditetapkan oleh peraturan-peraturan.

Dalam konteks ini, Miftah Toha³³ yang mengutip pendapat Max Weber menyatakan bahwa budaya birokrasi merupakan suatu budaya yang mengatur dirinya dengan cara hirarkis, impersonal, rasional, yurisdiktif legalistik dan meritokrasi. Budaya semacam ini menekankan bahwa susunan hirarki merupakan konsekuensi logis jika birokrasi menginginkan kerja yang rasional. Sikap yurisdiktif legalistik menekankan bahwa budaya yang dianut birokrasi itu budaya kerja yang selalu dibatasi oleh ketentuan hukum dan bukannya ketentuan politik. Sedangkan meritokrasi mengharuskan cara-cara rekrutmen dan kenaikan jabatan birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis, bukannya didasarkan atas cara dan budaya *konco* atau *patronage* sistem.

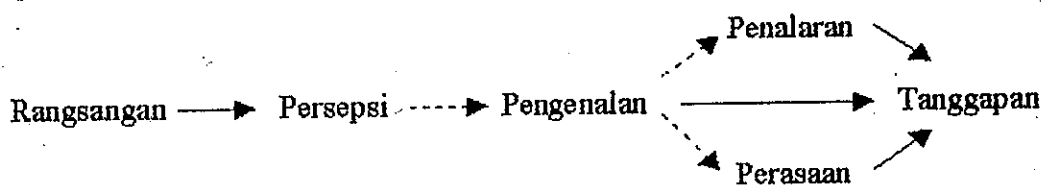
Pada masyarakat modern, birokrasi sangat diperlukan demi tercapainya efisiensi efektivitas suatu pekerjaan, karenanya kehadiran birokrasi tidak bisa kita kesampingkan begitu saja. Kita membangun birokrasi, birokrasi menjadi kuat karenanya kita bersyukur, tetapi dalam pelaksanaannya ternyata kita

³³ Miftah toha, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, Cet.II. Media Widya Mandala, Yogyakarta, hal. 71.

dibuat terkejut oleh birokrasi, karena bukannya birokrasi yang melayani kepentingan masyarakat malah sebaliknya, masyarakat yang melayani kepentingan-kepentingan birokrasi padahal tujuan dibentuknya birokrasi adalah untuk melayani kepentingan masyarakat.

Sehubungan dengan munculnya fenomena amuk massa dan kerusuhan, maka tidak dapat kita sangsikan lagi betapa besar peran birokrasi (aparatur penegak hukum) dalam mengantisipasi munculnya fenomena tersebut serta kebijakan yang diambil dalam menangani amuk massa sebagai wujud perlindungan kepada korban amuk massa. Oleh karena itulah perlu diketahui berbagai hal yang terkait dalam posisi dan peran birokrasi yang berpengaruh dalam pembentukan visi dan persepsi birokrasi terhadap penegakan hukum, khususnya dalam memberikan perlindungan kepada korban amuk massa.

Menarik sekali apa yang ditulis oleh Bernard Hennessy,³⁴ yang mengenalkan *Teori Rangsangan Tanggapan (Stimulus Response S-R)* yang menggambarkan proses psikologi dari adanya rangsangan hingga menghasilkan tanggapan yang secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut :



Menurut rumusan ini, persepsi merupakan bagian dari keseluruhan proses yang menghasilkan tanggapan setelah rangsangan diterapkan pada manusia. Subproses psikologis lainnya yang mungkin adalah pengenalan, perasaan, dan

³⁴ Bernard Hennessy, *Pendapat Umum Edisi Keempat*, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1989, halaman 117 (Judul asli "*Public Opinion*", alih bahasa oleh Amiruddin Nasution).

penalaran. Persepsi dan kognisi adalah perlu bagi semua kegiatan psikologis. Orang yang bahkan paling sedikit terpengaruh oleh atau sadar akan adanya rangsangan menerima dan dengan sesuatu cara menahan dampak dari rangsangan. Rasa dan nalar tidak merupakan bagian yang perlu dari setiap situasi rangsangan-tanggapan, sekalipun kebanyakan tanggapan individual yang sadar dan bebas terhadap satu rangsangan atau terhadap satu bidang rangsangan sampai tingkat tertentu dianggap dipengaruhi oleh akal atau emosi atau kedua-duanya.

Selanjutnya dikatakan, persepsi, pengenalan, penalaran, dan perasaan kadang-kadang disebut variabel psikologis yang muncul di antara rangsangan dan tanggapan. Adapun persepsi (*perception*) dapat didefinisikan sebagai cara manusia menangkap rangsangan. Penalaran (*reason*) adalah proses dengan mana rangsangan dihubungkan dengan rangsangan lainnya pada tingkat pembentukan kegiatan psikologis. Kognisi (*cognition*) adalah pengenalan, yaitu cara manusia memberikan arti kepada rangsangan. Sedangkan perasaan (*feeling*) adalah konotasi emosional yang dihasilkan oleh rangsangan, baik sendiri maupun bersama-sama dengan rangsangan lain pada tingkat kognitif atau konseptual.³⁵

Dalam konteks mencermati usaha-usaha untuk melindungi dan memperbaiki kedudukan korban khususnya korban amuk massa, perlu didukung oleh penelitian-penelitian yang dapat mengungkap pengetahuan dan persepsi masyarakat dan aparat penegak hukum tentang korban dan perlindungan terhadapnya. Usaha-usaha ini pada akhirnya akan berjalan paralel

³⁵ *Ibid.*, hal. 118.

dan sangat mendukung usaha-usaha perbaikan dalam penegakan hukum dalam kerangka sistem peradilan pidana.

Seperti yang dikatakan oleh Muladi,³⁶ bahwa sistem peradilan pidana di Indonesia sangat diperlukan adanya keterpaduan sistem peradilan pidana (*integrated criminal justice system*), suatu sistem yang berupaya menjaga keseimbangan perlindungan kepentingan, baik kepentingan negara, masyarakat maupun individu, termasuk kepentingan pelaku tindak pidana dan korban kejahatan.

F. Metodologi Penelitian³⁷

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah *yuridis sosiologis (socio-legal)*. Digunakannya pendekatan ini karena permasalahan yang akan dibahas berkaitan erat dengan realitas sosial dan tingkah laku nyata dari manusia itu sendiri, karena tingkah laku manusia yang nyata itu harus mengacu juga pada norma-norma sosial dan hukum yang ada dalam masyarakat yang bersangkutan. Dan pembahasan hal-hal yang berkaitan dengan terjadinya amuk massa dan kerusuhan serta persepsi dan kebijakan aparat penegak hukum dalam memberikan

³⁶ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Cet. I, BP.Undip, Semarang, 1995, hal.ix.

³⁷ Noeng Muhadjir menjelaskan penggunaan antara istilah "metodologi penelitian" dengan "metode penelitian". Metodologi penelitian membahas konsep teoretik dari berbagai metoda, kelebihan dan kelemahannya, yang dalam karya ilmiah dilanjutkan dengan pemilihan metoda yang digunakan. Sedangkan metoda penelitian mengemukakan secara teknis tentang metoda - metoda yang akan digunakan dalam suatu penelitian (Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta, 1996, halaman 3.

perlindungan kepada korban amuk massa juga penerapan ganti kerugian bagi korban amuk massa.

Sesuai dengan bidang yang akan dikaji, maka penelitian ini menggunakan pendekatan secara sosiologis, yaitu mencoba menelusuri secara mendalam (*in depth*) dan nyata dari sebuah fenomena penerapan hukum pidana dari konteks sosial.³⁸

Berdasarkan penelitian yang akan diteliti, maka penelitian ini menggunakan metode *penelitian kualitatif*, yang akan mengungkap suatu yang berkaitan dengan sifat unik dari realitas sosial dan dunia tingkah laku manusia itu sendiri. Dalam penelitian ini akan menggambarkan hakekat manusia sebagai makhluk psikis, sosial dan budaya. Sistem makna itu secara konstan digunakan oleh seseorang atau sekelompok orang dalam mengorganisasikan segenap sikap dan tingkah lakunya sehari-hari.³⁹

Dengan melakukan penelitian kualitatif ini, diharapkan dapat diperoleh gambaran yang nyata dari praktek penegakan hukum dalam kaitannya dengan aturan-aturan tentang perlindungan hukum bagi korban amuk massa khususnya tentang pemberian ganti kerugian akibat amuk massa yang selama ini kurang mendapat perhatian.

Pendekatan yuridis sosiologis dimaksudkan untuk menelaah hubungan aspek hukum dengan aspek-aspek nonhukum di dalam bekerjanya hukum di dalam kenyataan sosial.

³⁸ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 10.

³⁹ Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar Dan Aplikasi*, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990, hal. 2.

Dalam hal ini yang menjadi objek penelitian untuk mendapatkan data adalah kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani kerusuhan sebagai upaya perlindungan hukum kepada korban amuk massa dan penerapan atau pemberian ganti kerugian kepada korban amuk massa.

2. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan mengambil lokasi di Kabupaten Brebes, khususnya di Kecamatan Tanjung dan Kecamatan Losari. Pemilihan lokasi penelitian ini didasarkan pada pertimbangan bahwa di wilayah tersebut telah terjadi kerusuhan dan amuk massa yang sasarannya adalah bangunan dan rumah-rumah serta toko-toko milik warga negara Indonesia keturunan (Nonpri) yang mengakibatkan kerugian materi maupun kerugian lainnya (psikhis).

3. Sumber data

Sumber data utama dalam penelitian ini adalah kata-kata dan tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.⁴⁰ Penelitian ini menggunakan sumber data primer dan data sekunder.⁴¹ Sumber data primer diambil dari masyarakat yang terlibat kerusuhan dan amuk massa yang dalam hal ini dibatasi pada pelaku amuk massa, korban amuk massa, dan saksi-saksi. Selain itu juga aparat penegak hukum, seperti Polisi, Jaksa dan Hakim serta pejabat pemerintah dari instansi terkait yang berhubungan dengan substansi permasalahan.

⁴⁰ Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1996, hal.12.

⁴¹ Ronny H. Soemitro, *Op.Cit.*, hal.9-10.

Sedangkan data sekunder dalam penelitian ini diperoleh dari berbagai sumber, seperti bahan-bahan pustaka, literatur-literatur, dokumen, himpunan peraturan perundang-undangan, jurnal atau buletin ilmiah, surat kabar serta berbagai karya ilmiah dan hasil-hasil penelitian yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data selalu diusahakan sebanyak mungkin pengumpulan masalah-masalah yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Penulis menggunakan data primer dan data sekunder, yang diperoleh melalui :

- a. **Studi Kepustakaan (*Library Research*)**, yaitu pengumpulan dan mengkaji berbagai bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer.⁴² Selanjutnya dikatakan bahwa studi pustaka disebut sumber data nonmanusia, dengan cara mempelajari peraturan perundang-undangan, literatur dan dokumen-dokumen resmi yang mendukung obyek penelitian.⁴³

Kepustakaan dapat berupa :

- Himpunan peraturan perundang-undangan
- Jurnal-Jurnal Ilmiah
- Literatur-Literatur
- Hasil Penelitian dan lain-lain.

⁴² Sanapiah Faisal, *Op.Cit.*, halaman 156.

⁴³ *Ibid.*, halaman. 160.

b. **Studi Lapangan (*Field Research*)**, yaitu cara memperoleh data yang bersifat primer. Dalam hal ini akan diperoleh dengan mengadakan wawancara atau tanya jawab dengan berbagai pihak yang berkaitan dengan penelitian. Wawancara adalah cara untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.⁴⁴ Di samping wawancara juga digunakan alat pengumpul data dengan pengamatan (*observasi*). Pengamatan yang digunakan adalah pengamatan tidak terlibat.

Sedangkan menurut Sanapiah Faisal,⁴⁵ observasi atau pengamatan dilakukan untuk mengetahui dan memahami situasi sosial dari obyek penelitian dengan menggunakan *non participant observation*. Situasi sosial yang diamati tersebut setidaknya-tidaknya mempunyai tiga elemen utama, yaitu :

- 1) Lokasi atau fisik tempat suatu situasi sosial itu berlangsung;
- 2) manusia-manusia pelaku atau aktor yang menduduki status atau posisi tertentu dan memainkan peranan-peranan tertentu; dan
- 3) kegiatan atau aktivitas para pelaku pada lokasi atau tempat berlangsungnya suatu situasi tertentu.

5. Sampel Penelitian

Sampel penelitian diambil secara *purposive*, karena penelitian kualitatif lebih mengarah pada proses dari produk dan biasanya membatasi pada suatu

⁴⁴ Ronny H. Soemitro, *Op.Cit.*, halaman 57.

⁴⁵ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.*, halaman 77.

kasus.⁴⁶ Purposive sampling atau penarikan sampel bertujuan dilakukan dengan cara mengambil subyek berdasarkan pada tujuan tertentu.⁴⁷

Jumlah sampel yang diambil dalam penelitian kualitatif bukan merupakan hal yang penting, sebab penelitian kualitatif tidak didasarkan pada konsep keterwakilan sebagaimana yang digunakan dalam penelitian kuantitatif.⁴⁸

Sesuai dengan metode penelitian kualitatif, sampel awal penelitian ini adalah :

1. Anggota masyarakat, yaitu pelaku dan korban amuk massa serta saksi-saksi lain yang melihat terjadinya kerusuhan dan amuk massa.
2. Kepala Kepolisian Resort (Kapolres) Brebes.
3. Kepala Kejaksaan Negeri (Kajari) Brebes.
4. Kepala Pengadilan Negeri Brebes.

Pengambilan sampel berikutnya akan berkembang mengikuti prinsip "bola salju" (*snow balls*) dan pilihan sampel akan berakhir setelah terdapat indikasi tidak munculnya variasi atau informasi baru yang berkaitan dengan materi penelitian ini.

6. Analisis Data

Analisis data terhadap data sekunder yang diperoleh dari inventarisasi hukum positif dan bahan kepustakaan dianalisa secara yuridis kritis. Analisis ini diilhami oleh munculnya aliran pemikiran kritis yang

⁴⁶ Noeng Muhadjir, *Op. Cit.*, hal.48.

⁴⁷ Ronny H. Soemitro, *Op.cit.*, hal.51.

⁴⁸ Sanapiah Faisal, *Op.Cit.*, halaman 17.

mengarahkan pada mempelajari proses-proses manusia dalam membangun dunianya di mana dia hidup. Sehubungan dengan itu, maka tugas kriminologi kritis adalah menganalisis proses-proses bagaimana cap jahat tersebut diterapkan terhadap tindakan dan orang-orang tertentu.⁴⁹

Analisis terhadap data primer dilakukan dengan menggunakan model analisis tema (*Theme Analysis*). Analisis ini menurut Sanapiah Faisal⁵⁰ adalah analisis yang sesungguhnya merupakan upaya mencari "benang merah" yang mengintegrasikan lintas domain yang ada. Analisis tema ini gagasannya bertumpu pada asumsi bahwa keseluruhan itu lebih dari sekedar jumlah bagian. Sedangkan menurut Patton⁵¹ analisis data merupakan suatu proses mengorganisasikan dan mengurut data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar, sehingga dapat ditemukan tema dari penelitian.

Dengan demikian data yang dikumpulkan dalam penelitian ini, baik data primer maupun data sekunder kemudian dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif dengan cara *deskriptif analisis*, ini fokusnya pada penunjukan makna, deskripsi penjernihan dan penempatan data pada konteks masing-masing.

⁴⁹ I.S. Susanto (1995), *Op. Cit.*, hal ..8-9

⁵⁰ Sanapiah Faisal, *Op. Cit.*, hal.106.

⁵¹ Lexy J. Moleong, *Op. Cit.*, hal. 178.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Beberapa Pengertian Tentang Kerusuhan Dan Kekerasan

Kerusuhan merupakan fenomena sosial yang menarik untuk dikaji, karena kerusuhan muncul tidak hanya dalam skala lokal, tetapi juga muncul dalam skala global dalam berbagai bentuk dan dimensinya. Kerusuhan massal sering disertai dengan tindak kekerasan dan pengrusakan serta amuk massa. Contoh mutakhir dari merebaknya kerusuhan adalah kerusuhan yang terjadi di sepanjang tahun 1998 yang puncaknya adalah kerusuhan yang terjadi di Jakarta pada bulan Mei 1998 yang dilakukan oleh segenap komponen masyarakat dan mahasiswa yang menginginkan reformasi di segala bidang kehidupan di Indonesia

Kata kerusuhan sendiri mempunyai banyak makna, seperti keributan, huru-hara, kekacauan (*chaos*) dan pertikaian (*conflict*) dan dalam bahasa sederhana bisa dikatakan sebagai keadaan rusuh atau tidak aman. Menurut WJS. Poerwadarminta,¹ kerusuhan berasal dari kata "*rusuh*" yang berarti banyak gangguan keamanan, pembegalan dan tidak aman. Jadi "*kerusuhan*" diartikan sebagai keadaan rusuh (tidak aman), keributan, kekacauan.

¹ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1982, hal. 841.

Dalam Encyclopedia of Britanica² padanan istilah kerusuhan ditemukan dalam istilah *riot*. Kerusuhan didefinisikan sebagai suatu tindakan melawan tatanan publik yang melibatkan tiga orang atau lebih dengan cara kekerasan.

Ditegaskan dalam Encyclopedia Britanica bahwa unsur utama dalam kerusuhan adalah **kekerasan**. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kerusuhan tidak lain adalah suatu tindakan massa yang disertai pula dengan tindakan kekerasan yang menimbulkan gangguan terhadap suatu tatanan publik.³

Kekerasan merupakan suatu istilah yang biasa diterjemahkan dari kata asing *violence*. Violence merupakan gabungan kata latin '*vis*' yang berarti daya atau kekuatan dan kata '*latus*' yang berasal dari kata *ferre*, yang berarti membawa. Dengan demikian Violence berarti membawa kekuatan atau daya.⁴ Sedangkan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kekerasan diartikan sebagai sifat atau hal yang keras, kekuatan, paksaan atau tekanan, desakan yang keras, sehingga kekerasan berarti membawa kekuatan, paksaan atau tekanan.

Secara teoritis kerusuhan yang dilakukan secara massal merupakan bentuk tindak kekerasan (*la violencia di Columbia*) yang dapat menjurus pada tindakan kriminal atau kejahatan. "Kekerasan" yang dilakukan sedemikian rupa sehingga

² Lihat bab tentang riot dalam *The New Encyclopoedia Britanica*, Volume 10, 1990, hal.85. Berkaitan dengan istilah riot lihat tulisan Hairus Salim HS – Andi Achdian tentang "*Amuk Banjarmasin*", YLBHI, Jakarta, 1997, halaman 1.

³ *Ibid.*, halaman 1 yang selanjutnya dikatakan bahwa kebalikan dari definisi tersebut di atas, dapat dikatakan pula bahwa tidak selamanya massa yang berkumpul niscaya melakukan tindak kekerasan. Sebagai contoh bisa dilihat dalam berbagai peristiwa seperti perayaan keagamaan, pertemuan akbar organisasi massa yang berlabel keagamaan, atau upacara-upacara dan perayaan kenegaraan. Dengan demikian, identifikasi massa dengan tindak kekerasan atau berbuat rusuh tidak selamanya benar.

⁴ I. Marsana Windhu, *Kekuasaan Dan Kekerasan Menurut Johan Galtung*, Kanisius, Yogyakarta, 1992, halaman 62.

Lihat pula Sri Ismawati, *Kebijakan Dalam Penanganan Kerusuhan Antar Etnis di Kalimantan Barat*, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 1999, halaman 49.

mengakibatkan terjadinya kerusakan fisik maupun psikhis adalah kekerasan yang bertentangan dengan hukum, oleh karena itu merupakan kejahatan.⁵

Untuk dapat digolongkan sebagai suatu kekerasan ia harus memuat atau menunjuk unsur-unsur tertentu, seperti tingkah laku yang bertentangan dengan undang-undang, adanya ancaman atau tindakan nyata dan memiliki akibat kerusakan terhadap harta benda, fisik atau mengakibatkan kematian.⁶ Selanjutnya Kadish⁷ mengklasifikasikan kekerasan ini ke dalam 3 (tiga) bentuk kekerasan, yaitu :

1. *Emotional and instrumental violence*
2. *Random and individual violence*
3. *Collective violence.*

Dari ketiga bentuk kekerasan menurut Kadish di atas, apabila diamati maka kerusuhan yang disertai amuk massa di Kabupaten Brebes dapat digolongkan sebagai suatu tindak kekerasan yang dilakukan secara kolektif (*collective violence*), karena kerusuhan yang dilakukan bukan antar individu akan tetapi sudah dilakukan oleh kelompok secara massal.

Demikian juga John Galtung,⁸ memberikan pengertian kekerasan dalam arti yang sangat luas meliputi semua bentuk tindakan yang dapat menghalangi seseorang untuk merealisasikan potensi dirinya (*self-realization*) dan

⁵ Romli Atmasasmita, *Teori Dan Kapita Selekta Kriminologi*, Eresco, Bandung, 1992b, hal. 55. Pengertian istilah 'kekerasan' atau 'la violencia' di Columbia, 'the vendetta barbaricina' di Sardinia, Italia atau 'la vida vale nada' (life is worth nothing) di El Salvador (Hagan, John, 1981:181) yang ditempatkan di belakang kata "kejahatan" sering menyesatkan khalayak, sehingga hal ini perlu dijernihkan.

⁶ Kadish, Sanford H, *Encyclopedia Of Crime and Justice, volume 4*, Macmillan and Free Press, New York, 1983, halaman 1618.

⁷ *Ibid.*, halaman 1619.

⁸ I Marsana Windhu, *Op.Cit.*, halaman 64-65.

mengembangkan pribadinya (*personal growth*). Di dalam rumusan Galtung kekerasan terjadi apabila oleh karenanya manusia dipengaruhi sedemikian rupa sehingga realisasi jasmani dan mentalnya berada di bawah realisasi potensialnya. Teori kekerasan Galtung ini disebut dengan **Teori Kekerasan Struktural** (*structural violence*) dan lebih bersifat deduktif-analitik.

Dalam konteks ini, menarik sekali apa yang ditulis oleh Dom Helder Camara⁹ yang mengenalkan **Teori Kekerasan Spiral** (*spiral of violence*) yang menggambarkan proses dari bekerjanya 3 (tiga) bentuk kekerasan bersifat *personal, institusional, dan struktural*, yaitu ketidakadilan, kekerasan pemberontakan sipil, dan represi negara. Ketiganya saling berkait satu sama lain. Artinya, kemunculan kekerasan satu disusul dan menyebabkan kemunculan kekerasan lainnya. Jadi kekerasan merupakan *realitas multidimensi*, tidak bisa dipisahkan keterkaitannya antara kekerasan yang satu dengan kekerasan lainnya.

Selanjutnya dikatakan, bahwa dari ketiga bentuk kekerasan itu yang paling mendasar dan menjadi sumber utama adalah ketidakadilan, yaitu kekerasan nomor 1 (satu) sebagai gejala yang menimpa baik perseorangan, kelompok, maupun negara, yang diakibatkan oleh bekerjanya ketidakadilan sosial dan ketimpangan ekonomi internasional. Ketidakadilan ini terjadi sebagai akibat dari upaya kelompok elit nasional mempertahankan kepentingan mereka sehingga terpelihara sebuah struktur yang mendorong terbentuknya kondisi "*sub-human*", yaitu kondisi hidup di bawah standar layak untuk hidup sebagai manusia normal.¹⁰

⁹ Dom Helder Camara, *Spiral Kekerasan*, (Sebuah Terjemahan dari Judul asli "*Spiral of Violence*"), Kata Pengantar oleh Lambang Trijono, MA, Cet. I, Insist Press, Yogyakarta, 2000, hal. ix-xi.

¹⁰ *Ibid.*, halaman xii.

Menurut teori ini, kondisi "sub-human" ini selanjutnya menciptakan ketegangan terus menerus di masyarakat, mendorong munculnya kekerasan nomor 2 (dua), yaitu pemberontakan di kalangan sipil. Dalam kondisi ini, manusia menderita tekanan, *alienasi*, *dehumanisasi* martabat, kemudian mendorong mereka, baik yang langsung menderita tekanan struktural itu maupun anak-anak muda yang sudah tidak tahan lagi dengan kondisi sumpek "sub-human" itu, melakukan pemberontakan dan protes di jalan-jalan untuk melawan ketidakadilan. Ketika konflik, protes dan pemberontakan itu menyembul di jalan-jalan, ketika kekerasan nomor 2 mencoba melawan kekerasan nomor 1, penguasa memandang dirinya berkewajiban memelihara ketertiban, meski harus dengan menggunakan cara-cara kekerasan, sehingga muncul kekerasan nomor 3, yaitu **represi penguasa**.¹¹

Dengan demikian bekerjanya tiga jenis kekerasan itu menyerupai spiral, karenanya Dom H. Camara menyebutnya dengan Spiral Kekerasan ; kekerasan nomor 1 atau ketidakadilan mendorong pemberontakan sipil atau kekerasan nomor 2, selanjutnya hal itu mengundang hadirnya represi negara atau kekerasan nomor 3. Ketika represi itu diberlakukan, hal itu selanjutnya memperparah kondisi ketidakadilan, kekerasan nomor 1, sehingga terbentuklah **Spiral Kekerasan** (kekerasan menimbulkan kekerasan lainnya).¹²

¹¹ *Ibid.*, halaman xiii.

¹² *Ibid.*, halaman xiv.

Senada dengan di atas, menurut Nasikun,¹³ kekerasan tidak hanya meliputi dimensinya yang bersifat fisik, akan tetapi juga dimensinya yang bersifat psikologis. Dengan kata lain, tindak kekerasan tidak hanya meliputi pencurian, perampokan, penganiayaan dan pembunuhan akan tetapi juga kebohongan, indoktrinasi, ancaman, tekanan dan sejenisnya, yang dilakukan untuk menghasilkan akibat terhalangnya aktualisasi kemampuan potensial mental dan daya pikir seseorang. Menarik sekali apa yang dikemukakan oleh Romli Atmasasmita,¹⁴ dalam memandang arti sebuah kekerasan, yaitu ada dua persoalan yang harus dijernihkan, yaitu, pertama: apakah kekerasan itu sendiri merupakan suatu kejahatan? Dan kedua, apakah yang dimaksud dengan kejahatan kekerasan itu?.

Dalam konteks ini, I.S. Susanto,¹⁵ menyatakan bahwa kerjasama antara dua orang atau lebih dalam melakukan kejahatan, sama tuanya dengan kejahatan itu sendiri. Secara garis besarnya dapat dibedakan 4 (empat) bentuk tipologi kelompok yang dapat menghasilkan kejahatan, yaitu :

1. Kelompok orang-orang yang sesekali bersama-sama melakukan kejahatan.
2. Kelompok massa, meskipun sesekali namun dalam jumlah yang besar.

¹³ Nasikun, *Hukum, Kekuasaan Dan Kekerasan Suatu Tinjauan Sosiologis*, Makalah disampaikan pada Seminar Nasional Tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum Dalam Masa Pembangunan Dan Restrukturisasi Global, Semarang, 1996, hal.4.

¹⁴ Romli Atmasasmita, *Op.Cit.*, halaman 52.

Pada tulisannya dikatakan bahwa persoalan pertama telah banyak dikemukakan pendapat para ahli yang pada hakekatnya menekankan bahwa tidak semua kekerasan merupakan kejahatan. Oleh karena ia tergantung dari yang merupakan tujuan dari kekerasan itu sendiri dan tergantung pula dari persepsi kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat, apakah kelompok berdasarkan ras, agama dan ideologi. Sedangkan persoalan kedua menyangkut pengertian istilah 'kekerasan' yang diletakkan di belakang kata kejahatan..... dst. Sedangkan termasuk kejahatan kekerasan kolektif adalah perkelahian antar geng remaja yang menimbulkan akibat kerusakan harta benda atau luka-luka berat atau kematian.

¹⁵ I.S. Susanto, *Kriminologi*, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1995, halaman 68.

3. Geng (gang), baik anak-anak muda maupun dewasa, dan mirip dengan ini adalah kejahatan yang terorganisir (*organized crime*).
4. Korporasi, pada umumnya berupa kejahatan *white collar*.

Berkaitan dengan hal di atas dalam menyoroti kejahatan yang dilakukan oleh kelompok massa, ada beberapa ciri penting yang melekat pada bentuk ini, yaitu :

- a. Dengan memasuki kelompok massa, individu anggota-anggotanya secara psikhis dan moral berubah dalam kepribadian dan dalam cara berpikir dan perasaan serta tindakannya.
- b. Perubahan tersebut meliputi intelektual dan penurunan moral serta kehilangan nilai-nilai penghargaan sebelumnya.
- c. Berubahnya secara psikhis dan moral dari anggotanya dalam cara berpikir dan bertindak, seperti menghilangnya nilai-nilai, sehingga membuat tindakan mereka seolah-olah tidak dapat diperkirakan sebelumnya dan dapat berbahaya. Pada dewasa ini barangkali kelompok suporter sepak bola dianggap sebagai kelompok massa yang seringkali menimbulkan masalah.¹⁶

Dalam tulisannya mengenai kekerasan, Mohtar Masoed¹⁷ menyatakan dalam literatur ilmu sosial ditemukan dua pengertian. Pengertian pertama diajukan oleh Ted Robert Gurr. Dengan memusatkan perhatian pada "*political violence*", ilmuwan ini mendefinisikannya sebagai " semua tindak kekerasan kolektif di dalamnya suatu komunitas politik terhadap rezim politik, aktor-aktornya

¹⁶ Ibid., halaman.69-70.

¹⁷ Mohtar Masoed, *Kekerasan? Siapa Melakukan Tindak Kekerasan?*, dalam Amuk Banjarmasin, YLBHI, Jakarta, 1997, halaman ix.

(termasuk kelompok-kelompok di luar maupun di dalam pemerintahan) atau kebijakannya. Konsep ini menggambarkan serangkaian kejadian yang ciri pokoknya adalah penggunaan atau ancaman penggunaan tindak kekerasan.... Yang termasuk dalam pengertian konsep itu adalah revolusi,.....perang gerilya, kudeta dan kerusuhan “.

Secara lebih luas Manuel Kaisiepo¹⁸ menulis jenis kekerasan ke dalam dua bentuk, yaitu **kekerasan fisik dan kekerasan nonfisik atau kekerasan Prosedural dan sistematis**. Kekerasan fisik dilakukan dengan menggunakan daya atau kekuatan jasmani sedangkan kekerasan prosedural atau sistematis terjadi apabila ada satu subsistem atau fungsi dalam sistem sosial mendominasi subsistem lain, misalnya subsistem politik mendominasi subsistem hukum atau sebaliknya dan subsistem ekonomi mendominasi subsistem politik atau sebaliknya. Kekerasan prosedural yang nonfisik ini juga dapat dipahami dari sudut hubungan negara (*state*) dan masyarakat (*society*), yang selama ini menunjukkan terjadinya *over-development* dari alat negara, sedangkan masyarakat tetap *under developed*.

Pendapat Manuel Kaisiepo di atas mengenai konsep kekerasan bila dibandingkan dengan pendapat Galtung mempunyai persamaan, yaitu pemegang kekuasaan dapat menjadi sumber yang potensial munculnya tindak kekerasan dalam beberapa bentuk. Walaupun kekerasan prosedural dan sistematis bukanlah merupakan kekerasan yang dimaksud secara yuridis, namun kekerasan prosedural

¹⁸ Manuel Kaisiepo, *Kekerasan Prosedural dan Sistematis Antara Kekerasan Fisik dan Kekerasan Nonfisik*, *Harian Kompas*, Kamis 6 Pebruari 1997.

atau sistematis ini dapat dipelajari sebagai akar atau penyebab munculnya kekerasan secara fisik atau massal.

Dalam Konsep KUHP baru yang disusun oleh Panitia Penyusunan RUU KUHP Tahun 1997/1998 dan telah disempurnakan oleh Tim Kecil dalam Bab I tentang Pengertian-Pengertian pada Pasal 1 butir 11 dinyatakan bahwa : Kekerasan adalah setiap penggunaan kekuatan fisik, baik dengan tenaga badan maupun dengan menggunakan alat, termasuk membuat orang pingsan atau tidak berdaya. Sedangkan ancaman kekerasan adalah suatu hal atau keadaan sedemikian rupa yang menimbulkan rasa takut, cemas atau khawatir pada orang yang diancam.

Dari pengertian kekerasan menurut konsep di atas nampak bahwa konsep KUHP baru telah merumuskan kekerasan secara eksplisit, yaitu secara psikhis dan fisik. Ini berarti konsep telah merumuskan secara lebih luas mengenai kekerasan ini.

Secara lebih rinci Kadish mengelompokkan ke dalam 3 (tiga) bentuk kekerasan, yaitu :

1. Emotional and instrumental violence
2. Random Violence, yang terdiri dari :
 - a. the culturally violent
 - b. the criminally violent
 - c. the pathologically violent
 - d. the situationally violent
 - e. the accidentally violent
 - f. the institutionally violent

3. Collective violence, yang terdiri atas :

- a. primitive collective violence
- b. reactionary collective violence
- c. modern collective violence¹⁹

Dari ketiga bentuk kekerasan di atas, kerusuhan merupakan suatu bentuk gerakan yang selalu melibatkan banyak orang atau kelompok dengan tujuan tertentu. Dengan demikian setiap tindakan atau tingkah laku yang melanggar hukum atau melawan norma masyarakat dengan akibat kerusakan, luka-luka bahkan kematian yang dilakukan oleh suatu kelompok dapat dikatakan sebagai *collective violence*²⁰

Bentuk kekerasan kolektif lainnya menunjuk pada tindakan kekerasan sebagai reaksi etnis tertentu terhadap suatu sistem, dalam hal ini menyangkut cara-cara pemegang kekuasaan menjalankan roda pembangunan di semua aspek kehidupan masyarakat. Walau secara aktual kekerasan yang dilakukan tidak ditujukan kepada pelaksana sistem tersebut, tetapi ia dapat menjadi sumber munculnya tindak kekerasan. Seperti apa yang dilukiskan oleh Mulyana W. Kusumah²¹ bahwa *aspek kultur dan struktur* masyarakat dapat menjelaskan lahirnya kejahatan kekerasan sebagai berikut :

Sumber-sumber kultural dari kejahatan dengan kekerasan terletak pada berseminya sub kebudayaan kekerasan yang antara lain merupakan nilai-nilai dan

¹⁹Kadish, *Ibid.*, halaman 1618-1619. Dari uraian masing-masing jenis kekerasan dapat disimpulkan bahwa "emotional violence" menunjuk kepada tingkah laku yang bersifat agresif disebabkan karena amarah atau perasaan takut yang meningkat.

²⁰ Sri Ismawati, *Op.Cit.*, halaman 59.

²¹ Mulyana W. Kusumah, *Analisa Kriminologi Tentang Kejahatan Kekerasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982, halaman 53.

norma-norma yang mendukung pola perilaku kekerasan di mana respon-respon yang secara fisik agresif diharapkan, bahkan dibutuhkan oleh kelompok sosial pendukung subkebudayaan tersebut. Seringkali perkembangan sub kebudayaan kekerasan ini diperkuat oleh reaksi-reaksi terhadapnya, baik dari masyarakat maupun dari mereka yang mempunyai monopoli atas kekerasan yang sah seperti pelaksana penegak hukum.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa beberapa bentuk kejahatan kekerasan kolektif sebagaimana diuraikan di atas dapat dijelaskan dengan melihat aspek kultur dan struktur suatu masyarakat, sehingga penggunaan kekerasan kian dianggap sebagai bagian hidup dan sebagai alternatif penyelesaian *konflik*²² yang cepat. Senada dengan hal di atas konflik dapat memberikan sumbangan positif bagi kelompok di mana timbul kesadaran dan pemahaman untuk mengakui dan lebih menghargai eksistensi masing-masing kelompok, atau konflik yang dinyatakan secara terbuka bisa jadi merupakan suatu reaksi dari keinginan satu kelompok agar kelompok tersebut lebih dihargai dan diakui keberadaannya. Namun tidak jarang pada penyelesaian konflik yang kurang memuaskan salah satu kelompok, konflik dapat berlangsung terus dan berlanjut dengan wujud konflik fisik.²³

²² Studi kepustakaan menunjukkan, bahwa di kalangan para ahli sosiologi (hukum) mempunyai kecenderungan untuk menggunakan istilah "konflik", sementara para ahli antropologi hukum lebih cenderung menggunakan istilah "sengketa" atau *dispute*.

B. Beberapa Pandangan Tentang Korban

Dengan adanya berbagai permasalahan mengenai jenis korban dalam kehidupan masyarakat, maka melatarbelakangi lahirnya cabang ilmu baru yang disebut dengan "viktimologi"²⁴ Secara singkat, viktimologi adalah ilmu yang mempelajari korban dari berbagai aspek.²⁵ Sedangkan menurut Muladi²⁶ secara keseluruhan viktimologi ini bertujuan untuk : a) menganalisis berbagai aspek yang berkaitan dengan korban. b) berusaha untuk memberikan penjelasan sebab musabab terjadinya viktimisasi c) mengembangkan sistem tindakan guna mengurangi penderitaan manusia.

Menurut Andi Mattalatta²⁷ pengertian korban yang mendasari lahirnya kajian viktimologi pada awalnya hanya terbatas pada korban kejahatan. Kajian tentang kejahatan dan penjahat telah seringkali dipermasalahkan dalam bentuk penelitian, penulisan buku sampai pada pengkajian dalam bentuk seminar, simposium, dan penulisan artikel dalam koran. Namun jarang sekali, bahkan hampir-hampir tiada, orang mempermasalahkan korban dalam bentuk penelitian dan penulisan buku, kecuali di dunia Barat. Pengkajian masalah korban secara ilmiah di dunia barat inipun juga masih bersifat *resen*.²⁸

²³ Lewis A. Coser dalam Vic George dan Paul Wilding, *Ideologi Dan Kesejahteraan Rakyat (Ideologi and Sosial Welfare)*, Penyunting Budi Murdono dan Bhanu Setyanto, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1992, halaman 14.

²⁴ Viktimologi atau *victimology* (istilah bahasa Inggris) berasal dari kata Latin, yaitu *Victima* yang berarti korban, sedangkan *logos* yang berarti ilmu pengetahuan. Lihat juga Made Darma Weda, "Beberapa Catatan Tentang Korban Kejahatan Korporasi", *Karya Ilmiah Para Pakar Hukum, Bunga Rampai Viktimisasi*, ed. J.E. Sahetapy, Bandung, 1995, hal.199-200.

²⁵ I.S. Susanto, *Op. Cit*, halaman 89.

²⁶ Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, 1995a, hal. 65.

²⁷ Andi Mattalatta, "Santunan Bagi Korban", *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, ed. J.E. Sahetapy, Jakarta, 1987, hal. 35.

²⁸ J.E. Sahetapy, *Viktimologi Sebuah Bunga Rampai*, Jakarta, 1987, halaman 7. Pendapat ini juga didukung oleh Romli Atmasasmita, "penelitian perkembangan masalah korban tindak pidana di

Dalam kaitan ini Iswanto²⁹ menulis bahwa studi ilmiah tentang korban merupakan ruang lingkup kajian viktimologi, hal ini telah dikukuhkan dalam Simposium Internasional Pertama tentang Viktimologi di Jerusalem yang diadakan pada tahun 1973, yang antara lain menyimpulkan, a) Viktimologi dirumuskan sebagai studi ilmiah mengenai korban. b) kriminologi telah dipercaya dengan suatu orientasi viktimologi.

Dengan demikian, dibandingkan dengan perkembangan studi kriminologi tentang kejahatan dan penjahat, maka studi ilmiah tentang korban dapat dipandang sebagai suatu hal yang relatif masih baru, dan bahkan secara ekstrim, J.E. Sahetapy menulis bahwa untuk kita Indonesia, viktimologi dapatlah dikatakan bukan saja sebagai suatu cabang ilmu yang baru, melainkan ia dapat dipandang sebagai suatu "*terra incognita*" (suatu *unknown territory*)³⁰

Pada awal kemunculan viktimologi, studi tentang korban hanya dilihat dalam kaitan dengan pelakunya (*victim offender relationship*)³¹ Artinya, konsep korban selalu digantungkan pada konstruksi kejahatan seperti yang dirumuskan dalam hukum pidana positif (kejahatan konvensional). Hubungan antara korban dan pelaku kejahatan bukan saja dipelajari dari aspek penderitaan korban tetapi juga bagaimana korban sering turut mengakibatkan terjadinya kejahatan yang bersangkutan. Dari sinilah mulai timbul gagasan "kompensasi" atau ganti

Indonesia sampai saat ini belum pernah dilakukan atau paling tidak tulisan tentang masalah ini yang berlandaskan kepada suatu hasil penelitian belum pernah diterbitkan (Romli Atmasasmita, "*Masalah Santunan Terhadap Korban Tindak Pidana*", 1992a, hal.34.

²⁹ Iswanto, *Restitusi Kepada Korban Mati Atau Luka Sebagai Syarat Pidana Bersyarat Pada Tindak Pidana Lalulintas*, Disertasi dalam Ilmu Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1995, hal. 69.

³⁰ J.E. Sahetapy, *Op. Cit.*, hal 9.

kerugian bagi korban (*victim compensation schemes*) dan pengkajian tentang tipologi korban (*victim typology studies*).³² Sehingga pengertian istilah korban sesungguhnya sudah dikenal sejak adanya konsep kejahatan dan pelaku kejahatan.

Pada umumnya dapat dikatakan bahwa tidak ada pelaku tanpa adanya korban, dan tidak ada korban tanpa adanya pelaku.³³ Hubungan antara pelaku dan korban merupakan hubungan yang bersifat dwitunggal. Namun demikian, untuk perbuatan pelanggaran hukum tertentu mungkin terjadi apa yang sering dikenal dalam kepustakaan kriminologi sebagai "*Victimless crime*" atau "*crime without victim*" (kejahatan tanpa korban), bahkan korban dan pelakunya adalah tunggal dalam pengertian bahwa pelaku adalah korban dan korban adalah pelaku.³⁴

Walaupun di atas dikatakan bahwa korban sudah dikenal sejak adanya kejahatan, akan tetapi pengkajian terhadap aspek korban itu sendiri telah terjadi penelantaran dibandingkan dengan pengkajian terhadap konstruksi kejahatan dan pelakunya.³⁵ Hal ini terjadi dalam kaitannya dengan hukum pidana modern. Jika diikuti pokok-pokok pikiran aliran hukum pidana klasik, menurut Romli Atmasasmita, sesungguhnya tidak ada tempat bagi perlindungan atau perlakuan yang memikirkan masa depan penjahat. Namun, dengan munculnya aliran hukum

³¹ Mardjono Reksodiputro, *Kemajuan Pembangunan Ekonomi Dan Kejahatan*, Jakarta, 1994a, hal. 35. Perhatikan juga J.E. Sahetapy, "*Karya Ilmiah Para Pakar Hukum, Bunga Rampai Viktimisasi*", Bandung, 1995, hal. vii.

³² Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta, 1994b, halaman 103.

³³ Dalam kaitan ini, Arif Gosita menulis, jika ingin mencegah terjadinya kejahatan jangan mengabaikan timbulnya korban. rangkaian kata-kata ini menyatakan apabila ada orang menjadi korban kejahatan, jelas terjadi suatu kejahatan. Jadi apabila kita mau menguraikan atau mencegah kejahatan, kita harus memperhatikan dan memahami pihak korban suatu kejahatan. Biasanya orang hanya memperhatikan pihak pelaku kejahatan saja. Ketidakseimbangan ini kurang menguntungkan dalam usaha penanggulangan masalah kejahatan. (Arif Gosita, *Masalah Korban Kejahatan Kumpulan Karangan*, Jakarta, 1983, hal. 75).

³⁴ Zul Akrial, *Kebijakan Tentang Restitusi Dan Kompensasi Kepada Korban*, Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1998, hal. 32.

pidana modern, maka terhadap hukum pidana ini diberikan beban tugas tambahan yaitu : bagaimana memperlakukan pelaku tindak pidana sedemikian rupa sehingga hak asasi dan kepentingan masa depannya tidak lebih buruk daripada ketika ia belum terlibat dengan hukum pidana.³⁶

Sehubungan dengan uraian di atas, Muladi³⁷ juga menulis, dengan pelbagai cirinya, aliran klasik menunjukkan kelemahan yakni tidak memperhitungkan harkat dan martabat manusia dan terlalu mementingkan kepentingan negara dan kepentingan umum. Sedangkan sebaliknya, aliran modern, dengan senjata ilmu pengetahuan, dengan pelbagai karakteristiknya, menunjukkan pula kelemahan, yakni terlalu memanjakan penjahat dan apabila diterapkan sungguh-sungguh akan memakan biaya yang mahal. Untuk meminimalisir kelemahan yang ada pada kedua aliran tersebut, muncul aliran ketiga, yakni, aliran Neo Klasik yang dipandang sangat manusiawi dan menggambarkan perimbangan kepentingan secara proporsional. Karakteristik aliran ini adalah sebagai berikut :

1. Modifikasi doktrin kebebasan kehendak atas dasar usia, patologi dan lingkungan.
2. *Daad-Daderstrafrecht*.
3. Menggalakkan *expert testimony*.
4. Pengembangan hal-hal yang meringankan dan memperberat pemidanaan.
5. Pengembangan *twintrack-system* yakni pidana dan tindakan.

³⁵ Sudarto, *Hukum Dan Hukum Pidana*, Jakarta, 1986a, halaman. 183.

³⁶ Romli Atmasasmita. *Op. Cit.*, halaman 55.

³⁷ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Semarang, 1997, hal. 47.

6. Perpaduan antara *justice model* dan perlindungan terhadap hak-hak terdakwa, terpidana termasuk pengembangan *noninstitutional treatment* dan dekriminalisasi serta depenalisasi.

Dari berbagai pertemuan ilmiah tentang viktimologi, baik pada tingkat nasional maupun internasional, telah membawa akibat pada pergeseran ruang lingkup kajian terhadap eksistensi korban, dari korban konvensional, misalnya korban pencurian, pembunuhan perkosaan dan lain-lain, menuju ke arah nonkonvensional, yaitu seperti korban terorisme, pembajakan perdagangan narkoba secara tidak sah, korban dari kejahatan terorganisir, dan korban kejahatan komputer. Dan sekarang diskursus mengenai korban meliputi pula pelanggaran terhadap Hak Asasi Manusia (HAM). Sejak itu ruang lingkup studi tentang korban ini menjangkau pula penyalahgunaan secara melawan hukum kekuasaan ekonomi (*illegal abuse of economic power*) seperti pelanggaran terhadap peraturan perburuhan, penipuan konsumen, pelanggaran terhadap lingkungan hidup, dan sebagainya. Diskursus tentang hal tersebut disejajarkan pula dengan penyalahgunaan secara melawan hukum kekuasaan umum (*illegal abuse of public power; onrechmatige overheidsdaad*), seperti pelanggaran terhadap hak asasi manusia, penyalahgunaan wewenang oleh alat penguasa, termasuk di dalamnya penangkapan, tindakan penahanan yang tidak berdasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku, dan lain sebagainya.³⁸

³⁸ Mardjono Reksodiputro, *Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana*, Jakarta, 1994c, hal. 85. Lihat juga I.S. Susanto, 1995, *Op. Cit.*, hal. 89.

Membahas masalah tentang korban, J.E. Sahetapy³⁹ secara lebih rinci menguraikan paradigma viktimisasi⁴⁰ dalam beberapa golongan, dan penggolongan ini secara tegas dinyatakan bukan bersifat limitatif. *Pertama*, viktimisasi politik, dalam kategori ini dapat dimasukkan aspek penyalahgunaan kekuasaan, perkosaan hak asasi manusia, campur tangan Angkatan Bersenjata di luar fungsinya, terorisme, intervensi dan peperangan lokal atau dalam skala internasional. *Kedua*, viktimisasi ekonomi, terutama dimana ada kolusi antara penguasa dan pengusaha (konglomerat), produksi barang-barang yang tidak bermutu atau yang merusak kesehatan, termasuk dalam aspek ini pencemaran terhadap lingkungan hidup dan rusaknya ekosistem. *Ketiga*, viktimisasi keluarga, seperti perkosaan antara keluarga, penyiksaan terhadap anak atau isteri dan menelantarkan kaum manula atau orang tuanya sendiri. *Keempat*, Viktimisasi media, dalam hal ini dapat disebut penyalahgunaan obat bius, alkoholisme, malpraktek di bidang kedokteran, eksperimen kedokteran yang melanggar (etik) perikemanusiaan. *Kelima*, viktimisasi yuridis, dimensi ini cukup luas, baik yang menyangkut aspek peradilan (dan Lembaga Pemasyarakatan), maupun menyangkut dimensi diskriminasi perundang-undangan, termasuk menerapkan

³⁹ J.E. Sahetapy, 1995, *Op. Cit.*, hal. vi – vii.

⁴⁰ Viktimisasi menurut Arif Gosita adalah penimbunan korban (1993, *Op.Cit.*, hal.27). Sedangkan menurut J.E. Sahetapy, viktimisasi dapat diartikan sebagai penderitaan, baik fisik ataupun secara psikhis atau mental bertalian dengan pelbagai perbuatan. Perbuatan yang dilakukan itu bisa dari perorangan, suatu kelompok tertentu, bahkan juga dari pihak penguasa, sehingga korban bukan saja perorangan, melainkan dapat pula beberapa orang, sekelompok orang atau komunitas tertentu atau (sebagian dari) rakyat yang menderita, bukan saja fisik, melainkan inklusif dalam arti finansial, ekonomis, sosial, agama dan dalam arti psikhis secara luas (*ibid.*, hal. vi).

“hukum kekuasaan”, kematian perdata dan stigmatisasi yang walaupun sudah diselesaikan aspek peradilannya.⁴¹

Penggolongan viktimisasi di atas menunjukkan, bahwa masalah korban sesungguhnya sudah sedemikian kompleks dan mencakup wilayah yang begitu luas. Pemahaman tentang eksistensi korban seperti itu timbul setelah melalui proses perkembangan sejarah pemikiran yang panjang. Jadi pengertian korban tidak hanya menyangkut korban karena kejahatan konvensional saja tetapi juga meliputi kejahatan nonkonvensional, bahkan telah pula dilakukan pengkajian terhadap viktimologi yang berwawasan hak-hak asasi manusia (*the new victimology*) yang dikembangkan oleh Elias.⁴²

Dari perkembangan dan pemahaman konstruksi korban yang semakin luas itu, terutama yang dilakukan melalui pendekatan hak-hak asasi manusia, maka hal ini mengesankan bahwa pengertian korban sudah berada di luar jangkauan hukum. Menurut Mardjono Reksodiputro,⁴³ pengertian “di luar jangkauan hukum” ini harus diartikan sebagai :

1. Perbuatan yang tidak tercantum dalam KUHP ataupun tidak melanggar undang-undang, namun sangat merugikan masyarakat.
2. Perbuatan telah terjangkau oleh undang-undang, akan tetapi tidak terjangkau oleh penegakan hukum karena sifat penerapan hukumnya yang selektif dan beragam.

⁴¹ Sebagai bahan perbandingan menyangkut masalah viktimisasi ini, lihat Koesparmono Irsan, “Korban Kejahatan Perbankan”, *Karya Ilmiah Para Pakar Hukum Bunga Rampai Viktimisasi*, ed. J.E. Sahetapy, (Jakarta, 1995), hal. 25.

⁴² *Ibid.*, hal. vii.

⁴³ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 88.

Perkembangan pengertian korban dari pendekatan konvensional ke pendekatan nonkonvensional dan sampai pada pendekatan yang bernuansa hak-hak asasi manusia, tidak terlepas dari pengaruh pandangan-pandangan Internasional, terutama dari hasil Kongres PBB ketujuh tahun 1985 yang telah membicarakan jenis kejahatan dalam tema "**Dimensi Baru Kejahatan Dalam Konteks Pembangunan**" telah memperluas cakrawala pengertian korban dengan pendekatan hubungan positif terhadap pembangunan ekonomi.⁴⁴

Bertolak dari uraian di atas, pengkajian masalah korban harus pula dilihat tidak saja korban individual, tetapi juga terhadap kelompok individu yang menjadi korban, sehingga korban diartikan individu atau kelompok. Dalam kaitan ini, sehubungan dengan semakin beragamnya bentuk kejahatan dan tentu saja akan beragam pula korban yang dihasilkannya, maka menurut Mardjono Reksodiputro,⁴⁵ permasalahan yang dihadapi paling tidak ada 2 (dua), yaitu :

1. sukarnya menentukan korban dengan jelas (karena adanya *abstract victim dan collective victim*), dan
2. sukarnya melakukan penuntutan pidana kepada para pelaku antara lain karena kesukaran dalam mengumpulkan bukti.

Pentingnya pengkajian terhadap eksistensi korban, di samping dalam rangka meninjau hubungan korban dengan pelaku (*victim offender relationship*) untuk kepentingan proses peradilan pidana, baik dalam rangka menetapkan pertanggungjawaban pelaku, lebih-lebih juga dalam rangka menentukan bentuk dan besarnya restitusi dan atau kompensasi yang akan diterima oleh korban;

⁴⁴ Zul Akrial, (1998), *Op.Cit.*, hal.38.

⁴⁵ Mardjono Reksodiputro, 1994a, *Op. Cit.*, hal. 42.

pengkajian tentang korban diarahkan untuk melengkapi data statistik kriminal resmi. Hal ini antara lain dimaksudkan sebagai sumbangan informasi bagi pihak yang berwenang dalam rangka menetapkan kebijakan penanggulangan kejahatan dengan berpijak dari perspektif korban.

Sudah sangat lama para ahli merasakan bahwa statistik kriminal resmi tidak dapat mencerminkan gejala kriminalitas yang terdapat dalam masyarakat. Keadaan ini biasanya disebut sebagai "*angka gelap kejahatan*" (*dark number of crime*).⁴⁶ Dalam kaitannya dengan statistik kriminal ini, I.S. Susanto menulis, bahwa statistik kriminal bukanlah merupakan sampel yang sah (*parsprototo*) akan tetapi hanyalah sekedar gambaran tentang aktivitas penegakan hukum.⁴⁷

Dalam kaitan ini Steven Box⁴⁸ berpendapat, ada berbagai alasan yang dapat dikemukakan dan terutama adalah berkisar pada kenyataan tidak adanya laporan⁴⁹ korban tentang peristiwa yang dialaminya. Beberapa sebab korban tidak mau melaporkan apa yang dialaminya adalah sebagai berikut :

1. Korban mengetahui bahwa dirinya telah menjadi korban, tetapi tidak bersedia melapor, karena :
 - a. Menganggap polisi tidak efisien atau tidak akan memperdulikan laporannya.

⁴⁶ Roeslan Saleh, *Segi Lain Hukum Pidana*, Jakarta, 1984, hal. 14.

⁴⁷ I.S. Susanto, "*Perkembangan Pandangan Statistik Kriminal*", Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Pidana Dan Kriminologi, Bandungan - Ambarawa 14 s.d. 30 Nopember 1994.

⁴⁸ Mardjono Reksodiputro, 1994a, *Op. Cit.*, hal. 37-38.

⁴⁹ Pengertian "laporan" menurut Pasal 1 butir 24 KUHP adalah, "Pemberitahuan yang disampaikan oleh seseorang karena hak atau kewajiban berdasarkan undang-undang kepada pejabat yang berwenang tentang telah atau sedang atau diduga akan terjadinya peristiwa pidana". Dan berdasarkan Pasal 108 ayat (1) KUHP ditetapkan, "Setiap orang yang mengalami, melihat, menyaksikan dan atau menjadi korban peristiwa yang merupakan tindak

- b. Menganggap bahwa peristiwa itu merupakan "urusan pribadi", karena :
1. akan menyelesaikannya langsung di luar jalur pengadilan dengan si pelaku (*extra judicial*),
 2. merasa malu dan tidak bersedia menjadi saksi di kantor polisi (tahap penyidikan) maupun pada saat dilangsungkannya pemeriksaan kasus tersebut di sidang pengadilan (misalnya, dalam kejahatan terhadap kesusilaan atau mengalami penipuan karena kebodohnya sendiri);
 2. Korban tidak mengetahui bahwa dirinya sesungguhnya telah menjadi korban dari suatu peristiwa kejahatan⁵⁰
 3. Korban yang sifatnya abstrak (*abstract victim*) dan karena itu sukar ditentukan secara khusus dan jelas (misalnya, masyarakat konsumen).
 4. Korban mengalami peristiwa kejahatan karena diri sendiri terlibat terlibat dalam kejahatan (*victims of their own criminal activity*).
 5. Secara resmi tidak menjadi korban, karena kewenangan diskresi polisi untuk menentukan peristiwa apa dan mana yang merupakan kejahatan (hal ini menyangkut kebijakan dalam penegakan hukum).⁵¹

pidana berhak untuk mengajukan laporan atau pengaduan kepada penyelidik dan atau penyidik baik lisan maupun tertulis".

⁵⁰ Untuk hal ini biasanya sering terjadi dalam kejahatan korporasi, seperti yang ditulis oleh Marshall B. Clinard dan Peter C. Yeager, "Korban dari kejahatan korporasi seringkali tidak merasa/menyadari bahwa sesungguhnya dirinya telah menjadi korban.....(Made Darna Weda, 1995, *Op. Cit.*, hal. 208-209). Lihat juga tulisan J.E. Sahetapy dalam artikelnya yang berjudul, "White Collar Crime", "Kalau diamati yang ditulis oleh media pers akhir-akhir ini, terlalu banyak ditekankan dan disoroti para pelaku white collar crime di Indonesia, yang dilupakan, entah secara sadar atau tidak, entah secara sengaja atau tidak, justru korban white collar crime, atau dengan perkataan lain, proses viktimisasi white collar crime ini pada rakyat (jelata). (J.E. Sahetapy, *Majalah JIIS (Jurnal Ilmu Ilmu Sosial)*, edisi Januari 1994, hal. 6-7.

⁵¹ Dalam bahasa sederhana dan sehari-hari, "diskresi" dapat dijelaskan sebagai kemungkinan menentukan sendiri keputusan yang diambil dari beberapa kemungkinan sebagai alternatif (Roeslan Saleh, *Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana*, Jakarta 1988, hal. 55.). Tentang lembaga diskresi ini, lihat Pasal 18 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia serta Penjelasan Umumnya.

Dalam perspektif lain, statistik kriminal ini dapat pula menggambarkan dan sekaligus menjadi indikator tinggi rendahnya ketertiban sosial seperti yang ditulis oleh Romli Atmasasmita,⁵² dalam hukum pidana, tinggi rendahnya ketertiban sosial diukur dari berapa banyak kasus-kasus pidana yang dicatat dan diajukan ke muka sidang pengadilan atau berapa banyak kasus pidana yang dicatat di lembaga pemasyarakatan. Namun demikian, ketertiban sosial seperti diuraikan di atas, belum dapat mencerminkan keadaan yang sesungguhnya. Hal ini disebabkan karena masih banyak lagi kejahatan dalam masyarakat yang tidak dilaporkan ataupun dicatat di Kepolisian atau masih banyak lagi jumlah kejadian kejahatan yang dicatat di Kepolisian atau di Kejaksaan yang tidak diteruskan ke Pengadilan (*dark number*).

Di samping itu, Made Darma Weda menambahkan, terdapat anggapan bahwa angka gelap kejahatan ada karena kejahatan yang terjadi itu tidak terlalu meresahkan, baik dari segi perbuatannya maupun dari aspek kerugian yang ditimbulkannya (yang dialami korban).⁵³

1. Jenis-Jenis Korban Yang Terdapat Dalam Masyarakat

Berdasarkan tingkat kesalahan yang diperankan oleh korban pada terjadinya kejahatan, klasifikasi korban menurut Mendelsohn dapat digunakan sebagai ukuran pertimbangan korban atau keluarga korban memperoleh atau tidak restitusi

⁵² Romli atmasasmita, *Op. Cit* hal. 127.

⁵³ Made Darma Weda, 1996, *Op. Cit.*, hal. 95.

Separovic ⁵⁴. menyebutkan jenis-jenis korban dalam masyarakat adalah korban idividual, korban kolektif, korban abstrak dan korban pada diri sendiri. Korban individual misalnya korban karena pencurian, pemerkosaan dan lain sebagainya. Sedangkan korban kolektif misalnya korban kelompok sosial, korban suku bangsa, korban dari suatu keyakinan atau kepercayaan, korban rasial, korban golongan minoritas dan lain sebagainya. Korban abstrak misalnya korban kejahatan dan pelanggaran terhadap ketertiban umum, seperti mengendarai motor dalam keadaan mabuk karena pengaruh alkohol. Korban pada diri sendiri misalnya korban homoseksual, pematik narkotika.

Sedangkan menurut Mendelsohn, jenis-jenis korban dapat dibagi sebagai berikut, yaitu :

1. korban yang sama sekali tidak bersalah;
2. korban yang sedikit sekali kesalahannya;
3. korban yang kesalahannya seimbang dengan kesalahan pembuat kejahatan;
4. korban yang kesalahannya lebih besar dari kesalahan pembuat kejahatan;
5. korban yang salah sendiri, dan
6. korban karena imajinasinasinya sendiri.⁵⁵

2. Hak dan Kewajiban Korban

Hubungan pembuat kejahatan dan korban sebagai dua subjek berhadapan, sesuai dengan pendapat Mendelsohn bahwa dalam suatu kejahatan terdapat satu pasang, yaitu pembuat dan korban dengan menggunakan istilah *penal-couple*.⁵⁶

⁵⁴ Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, hal. 70.

⁵⁵ *Ibid*, halaman 72.

Sedangkan menurut Arif Gosita⁵⁷ hak dan kewajiban korban antara lain adalah sebagai berikut :

1. Korban berhak mendapatkan kompensasi atas penderitaannya, sesuai dengan taraf keterlibatan korban itu sendiri dalam terjadinya kejahatan tersebut.
2. Korban berhak menolak kompensasi untuk kepentingan pembuat korban (tidak mau diberikan kompensasi karena tidak memerlukannya).
3. Korban berhak mendapatkan kompensasi untuk ahli warisnya bila si korban meninggal dunia karena tindakan tersebut.
4. Korban berhak mendapatkan pembinaan dan rehabilitasi.
5. Korban berhak mendapatkan kembali hak miliknya.
6. Korban berhak menolak menjadi saksi bila hal itu akan membahayakan dirinya.
7. Korban berhak mendapat perlindungan dari ancaman pihak pembuat korban bila melapor atau menjadi saksi.
8. Korban berhak mendapat bantuan penasehat hukum.
9. Korban berhak mempergunakan upaya hukum (*rechtmiddelen*).

Korban di samping memiliki hak, juga dibebani kewajiban agar terjadi keseimbangan, karena masyarakat akan goncang bilamana anggota masyarakat hanya menuntut haknya tanpa melaksanakan kewajibannya. Masyarakat akan tenteram dan damai apabila antara hak dan kewajiban seimbang, oleh karena itu hukum selalu mengatur tentang apa yang menjadi hak dan kewajiban anggota

⁵⁶ Ibid., halaman 74.

⁵⁷ Arif Gosita, 1983, *Op. Cit.*, hal. 52-53.

masyarakatnya. Adapun kewajiban-kewajiban korban kejahatan menurut Arif Gosita, adalah :

1. Korban berkewajiban untuk tidak sendiri membuat korban dengan mengadakan pembalasan (main hakim sendiri).
2. Korban berkewajiban berpartisipasi dengan masyarakat mencegah pembuatan korban lebih banyak lagi.
3. Korban berkewajiban mencegah kehancuran si pembuat korban baik oleh diri sendiri maupun oleh orang lain.
4. Korban berkewajiban ikut serta membina pembuat korban.
5. Korban berkewajiban untuk bersedia dibina atau membina diri sendiri untuk tidak menjadi korban lagi.
6. Korban berkewajiban tidak menuntut kompensasi yang tidak sesuai dengan kemampuan pembuat korban.
7. Korban berkewajiban memberi kesempatan pada pembuat korban untuk memberi kompensasi pada pihak korban sesuai dengan kemampuannya (mencicil bertahap/imbalan jasa).
8. Korban berkewajiban menjadi saksi bila tidak membahayakan diri sendiri dan ada jaminan.⁵⁸

Demikianlah beberapa macam hak dan kewajiban si korban yang perlu mendapat perhatian untuk dipertimbangkan manfaatnya diatur dalam peraturan perundang-undangan demi keadilan dan ketertiban hukum.

⁵⁸ *Ibid.* halaman 53.

3. Peranan Korban

Peranan pembuat kejahatan sudah lama dikaji secara luas dan mendalam oleh kriminologi, namun peranan korban merupakan kajian baru dalam viktimologi. Peranan korban perlu dikaji agar dalam mempertimbangkan tingkat kesalahan pembuat kejahatan benar-benar sesuai dengan derajat kesalahan yang dilakukan, agar pembuat dan korban masing-masing dibebani tanggung jawab atas terjadinya suatu kejahatan secara adil. Peranan korban akan menentukan hak untuk memperoleh jumlah restitusi dan kompensasi tergantung pada tingkat peranannya terhadap terjadinya kejahatan yang bersangkutan, dan peranan korban sangat penting dalam peradilan pidana.

Menurut Arif Gosita⁵⁹, peranan korban kejahatan ini antara lain berhubungan dengan: apa yang dilakukan pihak korban; bilamana dilakukan sesuatu; di mana hal tersebut dilakukan. Peranan korban ini mempunyai akibat dan pengaruh bagi diri korban serta pihaknya, pihak lain dan lingkungannya. Antara pihak korban dan pihak pelaku terdapat hubungan fungsional. Bahkan terjadinya kejahatan tertentu pihak korban dikatakan bertanggung jawab.

Peranan korban dalam terjadinya suatu kejahatan memainkan peranan yang sangat penting, karena tanpa korban tidak mungkin terjadi suatu kejahatan. Jadi jelas bahwa pihak korban sebagai partisipan utama memainkan peranan penting. Dengan demikian masalah partisipasi korban dengan berbagai macam peranan yang dimainkan dalam kejahatan adalah penting.

⁵⁹ *Ibid.*, halaman 81.

Adapun peranan korban dalam terjadinya suatu kejahatan menurut Arif Gosita⁶⁰ adalah :

1. Pihak korban dalam keadaan sadar atau tidak sadar, secara langsung atau tidak langsung, sendiri atau bersama-sama, bertanggung jawab atau tidak, secara aktif atau pasif, dengan motivasi positif maupun negatif. Semuanya bergantung pada situasi dan kondisi pada saat kejahatan tersebut berlangsung.
2. Pihak korban sebagai partisipan utama dalam terjadinya kejahatan memainkan berbagai macam peranan yang dibatasi situasi dan kondisi tertentu. Dalam kenyataan, tidak mudah membedakan secara tajam setiap peranan yang dinainkan pihak korban.
3. Situasi dan kondisi pihak korban dapat merangsang pihak pelaku untuk melakukan suatu kejahatan terhadap pihak korban. Situasi atau kondisi yang ada pada dirinyalah yang merangsang, mendorong pihak lain melakukan suatu kejahatan, karena kerap kali antara pihak pelaku dan pihak korban tidak terdapat hubungan terlebih dahulu.
4. Pihak korban dalam situasi dan kondisi tertentu dapat pula mengundang pihak pelaku untuk melakukan kejahatan pada dirinya akibat sikap dan tindakannya. Dalam hal ini antara pihak korban dengan pelaku tidak ada hubungan sebelumnya (tidak perlu). Misalnya, pihak korban bersikap dan bertindak lalai terhadap harta miliknya sehingga memberikan kesempatan kepada orang lain untuk mengambilnya tanpa izin.

⁶⁰ *Ibid.*, halaman 82-85.

5. Pihak korban yang diketahui termasuk golongan lemah mental, fisik, dan sosial (ekonomi, politis, yuridis) yang tidak dapat atau berani melakukan perlawanan sebagai pembalasan yang memadai, sering dimanfaatkan oleh pelaku yang merasa dirinya lebih kuat, dan lebih berkuasa dari pihak korban. Misalnya, anak atau isteri sering menjadi korban tindakan jahat dari ayah atau suaminya, buruh dengan majikannya dan lain sebagainya.
6. Pihak korban dalam menjalankan usaha (bisnis) sering mengajak pihak lain untuk melancarkan usahanya, atau menyelesaikan permasalahan perusahaannya. Pada hakekatnya, ajakan kerjasama ini dapat juga menimbulkan berbagai macam kejahatan, seperti penipuan, pemerasan, penganiayaan dan pembunuhan karena persaingan.
7. Pihak pemerintah juga dapat sebagai pihak korban. Misalnya dalam hal terjadinya kebocoran proyek (pengelapan, pencurian dan korupsi) karena kurang waspada dalam melakukan pengawasan dan pengamanan pelaksanaan proyek. Dengan demikian suatu pemerintahan dapat pula ikut serta menimbulkan kejahatan.

C. Perlindungan Hukum Terhadap Korban

Kebijakan terhadap perlindungan kepentingan korban, dalam kaitannya dengan uraian di atas, merupakan bagian yang integral dari usaha meningkatkan kesejahteraan sosial yang tidak dapat dilepaskan dari tujuan negara, yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Oleh karena itu, setiap kebijakan harus berorientasi dan mengacu pada aspek kesejahteraan, baik kesejahteraan sosial

maupun individu dalam kerangka keseimbangan. Dengan demikian, suatu kebijakan yang responsif harus dapat mengakomodasi dari berbagai unsur yang terkait, sehingga dapat mendekati suatu wujud keseimbangan dari kepentingan-kepentingan yang ada maupun dalam wujud keseimbangan perlakuan di antara subjek.⁶¹

Bertolak dari uraian di atas, setidaknya-tidaknya ada tiga pihak yang terkait dalam hal terjadinya suatu tindak pidana, yaitu pelaku, korban dan pihak masyarakat (negara). Kebijakan hukum pidana dalam kaitan ini, harus dapat mengakomodasi dari berbagai kepentingan yang ada pada ketiga pihak tersebut dalam rangka menciptakan suatu keseimbangan kepentingan.

Hukum pidana yang berlaku sekarang ini, lebih berorientasi pada pelaku kejahatan (individualisasi pidana). Sementara itu, kedudukan korban sebagai pihak (orang) yang dirugikan dalam perkara pidana selama ini memedihkan. Korban dari kejahatan seolah-olah dilupakan. Ilmu Pengetahuan hukum pidana dan praktek penyelenggaraan hukum pidana hanya menaruh perhatian kepada si pembuat ialah orang yang melakukan tindak pidana.⁶²

Hal senada dikatakan oleh Barda Nawawi Arief,⁶³ bahwa kebijakan perlindungan korban pada hakekatnya merupakan bagian yang integral dari kebijakan perlindungan masyarakat secara keseluruhan, yaitu dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial. Oleh karena itu keterlibatan negara dan

⁶¹ Zul Akrial, *Op. Cit.*, halaman 19.

⁶² Kenyataan ini diakui oleh Oetoyo Oesman (Menteri Kehakiman), dalam pidato pembukaan Seminar Nasional Hukum Tentang "Perlindungan Hukum Terhadap Korban Kejahatan" yang diselenggarakan oleh Lembaga Pelayanan Dan Penyuluhan Hukum (LPPH) Golkar, Jakarta, 8 Juni 1994, "Kini sudah waktunya bagi kita untuk memberikan perlindungan hukum bagi korban kejahatan yang selama ini terabaikan...." (Made Darma Weda, *Op. Cit.*, hal. 89.)

masyarakat umum dalam menanggulangi beban penderitaan korban bukan hanya karena negaralah yang memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan umum, tetapi juga disertai dasar pemikiran, bahwa negara berkewajiban untuk memelihara keselamatan dan meningkatkan kesejahteraan para warganya. Terjadinya korban dapat dianggap gagalanya negara dalam memberikan perlindungan yang baik kepada warganya.⁶⁴

Secara teoritis, sebagai dasar bagi korban untuk memperoleh perlindungan hukum, diantaranya adalah hak untuk mendapatkan kompensasi dan restitusi, dalam hal ini bergantung pada peranan atau keterlibatan korban itu sendiri terhadap terjadinya kejahatan.⁶⁵

Keterlibatan korban dalam hal terjadinya kejahatan, menurut Benjamin Mendelsohn dapat dibedakan menjadi 6 (enam) kategori berdasarkan derajat kesalahannya, yaitu :

1. Korban sama sekali tidak bersalah.
2. Seseorang menjadi korban karena kelalaiannya sendiri.
3. Korban sama salahnya dengan pelaku.
4. Korban lebih bersalah dari pada pelaku.
5. Korban adalah satu-satunya yang bersalah.
6. Korban pura-pura dan korban imajinasi.⁶⁶

⁶³ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung, 1996a, hal. 53.

⁶⁴ Andi Mattalatta, 1987. *Op. Cit.*, hal. 37. Berkaitan dengan ini Romli Atmasasmita mengatakan, "... negara memiliki kewajiban melindungi warga negaranya yang telah menjadi korban tindak pidana antara lain dengan memberikan kompensasi terhadap korban atau keluarga korban (Romli Atmasasmita, *Masalah Santunan Terhadap Korban Tindak Pidana*, Majalah Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1992a, hal. 28).

⁶⁵ Arif Gosita, 1983, *Op. Cit.*, hal. 144.

⁶⁶ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 79. Bandingkan tipe korban menurut Stephen Schafer (lihat uraian mengenai jenis-jenis korban pada Bab II).

Melalui kategori di atas, akan dapat diketahui atau berpengaruh pada tingkat pertanggungjawaban pelaku tindak pidana, sehingga di samping menentukan derajat pelaku juga sekaligus dapat dipakai untuk menentukan bentuk perlindungan kepada korban, yaitu dalam pengertian besarnya jumlah restitusi ataupun kompensasi yang akan diberikan pada korban. Dengan demikian hukum pidana tidak lagi hanya berorientasi semata-mata pada pelaku tindak pidana, melainkan juga memperhatikan kepentingan korban.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁶⁷ sekiranya sistem pidana dan pertanggungjawaban pidana seyogianya diorientasikan pada korban, maka kebijakan untuk mengenakan pidana ganti rugi untuk delik-delik tertentu itu seyogianya juga ditarik/diangkat menjadi kebijakan umum untuk semua delik.

Dengan kata lain, mengangkat konsep restitusi dan kompensasi untuk selanjutnya ditetapkan sebagai sanksi (kebijakan) pidana tertentu.

Sehubungan dengan masalah kompensasi dan restitusi, Stephen Schafer⁶⁸ menguraikan adanya 5 (lima) sistem pemberian restitusi dan kompensasi kepada korban kejahatan, yaitu :

1. Ganti rugi (*damage*) yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses perdata. Sistem ini memisahkan tuntutan ganti rugi oleh korban dari proses pidana.
2. Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana.
3. Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana.

⁶⁷ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana*, Bandung, 1998, hal.62.

4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana dan disokong oleh sumber-sumber penghasilan negara.
5. Kompensasi yang bersifat netral, diberikan melalui prosedur khusus.

Lebih lanjut dijelaskan, kompensasi adalah bersifat keperdataan, timbul dari permintaan korban dan dibayar oleh masyarakat atau merupakan wujud pertanggungjawaban masyarakat/negara, sedangkan restitusi adalah bersifat pidana, timbul dari putusan pengadilan pidana, dan dibayarkan oleh terpidana atau pelaku kejahatan, atau merupakan wujud pertanggungjawaban terpidana.⁶⁹

Tujuan hukum pada umumnya adalah tercapainya kesejahteraan masyarakat materiil dan sprituil.⁷⁰ Hal ini sejalan pula dengan orientasi kriminologi, ialah kesejahteraan masyarakat, masyarakat yang tidak menderita atau para anggota masyarakat tidak menjadi korban dalam arti yang luas.⁷¹ Maka oleh sebab itu, memberikan perlindungan kepada individu korban kejahatan berarti sekaligus juga mengandung pengertian memberikan pula perlindungan pada masyarakat, karena eksistensi individu dalam hal ini adalah sebagai unsur bagi pembentukan suatu masyarakat atau dengan kata lain, bahwa masyarakat adalah terdiri dari individu-individu, oleh karena itu antara masyarakat dan individu saling tali menali. Konsekuensinya adalah, bahwa antara individu dan masyarakat saling mempunyai hak dan kewajiban. Walaupun disadari bahwa antara masyarakat individu dalam banyak hal mempunyai kepentingan yang

⁶⁸ *Ibid.*, halaman 59-60.

⁶⁹ Pengertian istilah restitusi dan kompensasi, juga dianut oleh Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op.Cit.* Hal. 94-95;; Arif Gosita, 1987, *Op. Cit.*, hal. 20; serta Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, hal. 50 dan Sanford H. Kadish, 1983, *Op. Cit.*, hal. 1604.

⁷⁰ Sudarto, 1986, *Op. Cit.*, hal. 37.

⁷¹ J.E. Sahetapy, 1987, *Op. Cit.*, hal. 26.

akan tetapi harus terdapat “keseimbangan” pengaturan antara hak dan kewajiban di antara keduanya itu.

Demikian pula halnya dengan eksistensi individu dalam kehidupan bermasyarakat, ada individu yang berbuat jahat sehingga konsekuensinya akan ada pula individu lain yang menjadi korban. Penguasa dalam kaitan ini, yang berfungsi sebagai pengayom dan pelindung harus pula memperlakukan individu-individu tersebut secara proporsional, yaitu memberikan perhatian secara seimbang antara kepentingan masyarakat (umum), kepentingan pelaku dan kepentingan korban.⁷² Mencurahkan seluruh perhatian hanya kepada kepentingan individu pelaku saja atau kepentingan masyarakat (umum) saja, merupakan tindakan atau suatu kebijakan yang kurang proporsional.

Sehubungan dengan uraian di atas, argumentasi lain untuk mengedepankan perlindungan hukum terhadap individu korban kejahatan adalah berdasarkan argumen kontrak sosial (*social contract argument*) dan argumen solidaritas sosial (*social solidarity argument*). Pengertian pertama menyatakan, negara boleh dikatakan memonopoli seluruh reaksi sosial terhadap kejahatan dan melarang tindakan-tindakan yang bersifat pribadi (*eigenrichting*). Maka oleh sebab itu, bilamana terjadi kejahatan dan membawa korban, maka negara juga harus bertanggungjawab untuk memperhatikan kebutuhan para korban tersebut. Argumen kedua menyatakan, negara harus menjaga warga dalam memenuhi

⁷² Muladi dalam kaitan ini menulis, yang kita anut mestinya adalah model yang realistik yang memperhatikan pelbagai kepentingan yang harus dilindungi oleh hukum pidana yaitu kepentingan negara, kepentingan umum, kepentingan individu, kepentingan pelaku tindak pidana dan kepentingan korban kejahatan. Model yang bertumpu pada konsep *daad daderstrafrecht* ini disebut sebagai model keseimbangan kepentingan (Muladi, 1995, *Op. Cit.*, hal. 5).

kebutuhannya atau apabila warga negaranya mengalami kesukaran, melalui kerjasama dengan masyarakat lain berdasarkan atau menggunakan sarana-sarana yang disediakan oleh negara. Hal ini bisa dilakukan melalui peningkatan pelayanan maupun melalui pengaturan hak.⁷³

Perlindungan korban dalam hukum pidana positif saat ini, menurut Barda Nawawi Arief dapat diidentifikasi sebagai berikut :

1. Hukum pidana positif saat ini lebih menekankan pada perlindungan korban "*in abstracto*" dan secara "tidak langsung".
2. Perlindungan korban secara langsung masih terbatas dalam bentuk pemberian ganti rugi⁷⁴ oleh si pelaku tindak pidana kepada korban. Belum ada ketentuan ganti rugi yang diberikan oleh negara kepada korban tindak pidana. Ganti rugi oleh negara hanya terbatas pada korban sebagai tersangka, terdakwa atau terpidana.
3. Ada lima kemungkinan pemberian ganti kerugian kepada korban dalam perkara pidana, yaitu :
 - a. pemberian ganti kerugian sebagai "syarat khusus" dalam aturan pidana bersyarat (Pasal 14c ayat (1) KUHP);⁷⁵

⁷³ *Ibid.*, halaman 66.

⁷⁴ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 58-59.

Lihat juga Leden Marpaung, *Proses Tuntutan Ganti Kerugian dan Rehabilitasi dalam Hukum Pidana*, Jakarta, 1997, hal. 3.

Istilah ganti rugi merupakan istilah dalam hukum perdata yang timbul sebagai akibat dari wanprestasi dalam perikatan, baik karena perjanjian maupun karena undang-undang.

⁷⁵ Ketentuan-ketentuan mengenai pidana bersyarat dan juga penglepasan bersyarat, semuanya ini mengandung tendens-tendens individualisasi dari reaksi dan usaha-usaha untuk menyesuaikan pelaksanaan dari pidana atau tindakan itu kepada diri dari terdakwa (Roeslan Saleh, 1988, *Op. Cit.*, hal. 19); perhatikan juga Mardjono Reksodiputro, 1995, *Op. Cit.*, hal. 66, serta Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Bandung, 1985, hal. 205-206.

- b. memperbaiki akibat-akibat dalam tindak pidana ekonomi, sebagai “tindakan tata tertib” (Pasal 8d Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi);
- c. pembayaran uang pengganti dalam perkara korupsi, sebagai pidana tambahan (pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi);
- d. penggantian biaya yang telah dikeluarkan, dalam proses penggabungan perkara gugatan ganti rugi (perdata) dalam perkara pidana (Pasal 98-101 KUHAP);⁷⁶
- e. Ganti kerugian dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 47 huruf c, d dan e).

Secara yuridis normatif, perlindungan ternyata lebih diartikan pada aspek fisik materiil. Sementara itu, penderitaan yang dialami oleh korban tidak selalu dalam wujud penderitaan fisik, melainkan juga psikhis bahkan juga seringkali korban mengalami di samping penderitaan fisik juga penderitaan psikhis yang menyebabkan *trauma* yang berkepanjangan. Misalnya korban akibat perkosaan dan korban akibat terjadinya kerusuhan dan amuk massa. Maka sebab itu perlindungan (pelayanan) yang harus diberikanpun juga akan berbeda antara korban yang menderita secara fisik dengan korban yang menderita secara psikhis tersebut, yaitu sesuai dengan situasi dan kondisi dari masing-masing korban.

Di Indonesia, seperti yang telah diuraikan di atas, kebijakan hukum pidana yang ditempuh selama ini lebih berorientasi pada pelaku kejahatan (*offender*

⁷⁶ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 57; serta lihat juga Muladi, 1995, *Op. Cit.*, hal. 72.

oriented), antara lain adalah dengan melakukan pembinaan (melayani pelaku) di dalam Lembaga Pemasyarakatan (LP). Sementara itu korban yang menderita kerugian atas jiwa dan raga nasibnya terabaikan. Seperti yang dikatakan oleh Iswanto,⁷⁷ bahwa selama ini, kriminologi klasik dan hukum pidana hanya mempelajari tentang pembuat tanpa menghiraukan korbannya, selanjutnya hanya memfokuskan hak dan kewajiban pembuat kejahatan tanpa memikirkan hak dan kewajiban korban. Dalam kaitan ini, Stephen Schafer menulis, walaupun ada perhatian terhadap korban, hal itu dianggap tidak boleh menghalangi pembinaan si terpidana.⁷⁸

Walaupun memang disadari bahwa dalam hal-hal tertentu, posisi sebagai korban atau pelaku hanyalah merupakan faktor nasib, akan tetapi peristiwa seperti itu hanyalah sebagian kecil jika dibandingkan dengan nasib seseorang sebagai korban dalam arti yang sesungguhnya. Artinya, lebih banyak dan lebih sering terjadi korban dalam arti yang sesungguhnya dibandingkan dengan hanya faktor nasib sebagai korban, sehingga jika perlakuan terhadap korban tidak dilakukan perubahan dan pembaharuan, maka ketidakadilan akan tetap ada, terlebih jika dikaitkan dengan eksistensi dan kehadiran korban secara tidak langsung.

Terjadinya berbagai tindak pidana dalam kehidupan bermasyarakat, merupakan suatu indikasi pula bahwa korban demi korban dari kejahatan itu juga terus berjatuhan dengan berbagai bentuk kerugian yang tidak terelakkan. Kerugian yang diderita itu, bisa diderita oleh korban itu sendiri secara langsung, maupun oleh orang lain secara tidak langsung. Yang terakhir ini, bisa tergolong sanak

⁷⁷ Iswanto, 1995. *Op. Cit.*, halaman 74-75.

⁷⁸ Mardjono Reksodiputro, 1994C, *Op. Cit.*, hal. 76.

saudara ataupun orang-orang lain yang menggantungkan hidupnya pada korban langsung tersebut.⁷⁹

Jenis kerugian yang diderita oleh korban, bukan saja dalam bentuk fisik seperti biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk penyembuhan luka fisik serta kemungkinan hilangnya pendapatan ataupun keuntungan yang mungkin akan diperoleh, tetapi juga kerugian yang bersifat nonfisik atau psikologis yang tidak dapat dinilai dengan uang. Bertolak dari apa yang telah diuraikan di atas, maka penderitaan/kerugian yang dialami korban dapat dibedakan antara yang bersifat fisik atau materiil (dapat diperhitungkan atau dinilai dengan uang) dan kerugian yang bersifat nonfisik atau immateriil (misalnya berupa perasaan takut, sedih, sakit, trauma, kejutan psikhis dan lain sebagainya).

Dalam mengkaji terhadap masalah penderitaan atau kerugian yang dialami oleh korban dan hubungannya dengan kejahatan yang terjadi, menurut Mardjono Reksodiputro terdapat dua permasalahan, yaitu :

1. bahwa untuk si korban, perlu dipikirkan dan diberikan perhatian kepada penderitaan yang dialaminya karena terjadinya delik itu, dan
2. bahwa untuk si pelaku delik, perlu pula diketahui bagaimana peranan korban dalam hal terjadinya delik, maupun kejahatan pada umumnya.⁸⁰

Lebih lanjut dijelaskan, pemikiran dari hasil pengkajian tentang angka 1 di atas, akan mempunyai pengaruh pada (ilmu) hukum pidana dan proses peradilan

⁷⁹ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.*, hal. 36. Periksa juga Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/34 Tentang Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan Huruf A angka 2.

⁸⁰ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 76.

pidana. Kalau benar dapat ditunjukkan bahwa sistem peradilan pidana⁸¹ sekarang ini tidak/kurang memberikan kepuasan kepada korban, dalam arti tidak/kurang memberikan perhatian kepada kepentingannya yang dilanggar/dirugikan, maka mungkin diperlukan suatu pembaharuan yang mendalam tentang hal ini. Dalam kaitan ini L.H.C. Hulsman mengajukan pemikiran ini, "khususnya untuk bidang yang menyangkut delik dimana dapat ditunjukkan adanya korban individual (perseorangan)".⁸²

Berkaitan dengan masalah pembaharuan seperti yang telah diuraikan di atas, Barda Nawawi Arief⁸³ menulis, pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya mengandung makna, suatu upaya untuk melakukan reorientasi dan reformasi hukum pidana yang sesuai dengan nilai-nilai sentral sosio-politik, sosio-filosofik dan sosio-kultural masyarakat Indonesia yang melandasi kebijakan sosial, kebijakan kriminal dan kebijakan penegakan hukum di Indonesia.

Sedangkan hasil pemikiran dan pengkajian dari angka 2 di atas, akan banyak membantu dalam pengembangan pikiran dalam kriminologi. Bahkan menurut hemat penulis dari hasil pengkajian terhadap peranan korban dalam hal terjadinya delik dapat pula memberikan manfaat secara langsung pada proses peradilan pidana, terutama bagi hakim, yaitu dalam menetapkan pidana pada pelaku sekaligus juga dalam menentukan besar kecilnya ganti rugi sebagai salah

⁸¹ Mardjono Reksodiputro, 1994b, hal. 84-85. Tugas sistem peradilan pidana adalah luas, yaitu meliputi : a) mencegah masyarakat menjadi korban kejahatan, b) menyelesaikan kasus yang terjadi sehingga masyarakat puas bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana, dan c) mengusahakan agar mereka yang pernah melakukan kejahatan tidak mengulangi lagi kejahatannya. Lihat juga Muladi, 1996, *Op. Cit.*, hal. 4.

⁸² Mardjono Reksodiputro, 1994b, *Op. Cit.*, hal. 85.

⁸³ Barda Nawawi Arief, 1996a, *Op. Cit.*, hal. 30-31.

satu upaya perlindungan hukum yang akan diberikan pada korban sesuai dengan derajat kesalahannya (keterlibatan korban).

Dengan mengacu pada kategori keterlibatan korban dalam hal terjadinya kejahatan, maka konsekuensinya adalah, bahwa harus disadari tidak semua korban atau pihak yang dirugikan itu patut (selalu) mendapatkan pembayaran ganti kerugian. Sebab, pihak korban itu sendiri ada kalanya secara langsung atau tidak langsung sadar atau tidak sadar terlibat atau bahkan ikut berperan terhadap terjadinya suatu kejahatan, oleh karena itu dalam hal terjadinya kejahatan terdapat *functional responsibility*.

Dari apa yang telah diuraikan di atas, mengandung maksud, bahwa masalah perlindungan terhadap korban, khususnya korban amuk massa yaitu dalam hal pemberian restitusi dan atau kompensasi, maka yang penting adalah yang berkenaan dengan masalah proses atau cara yang digunakan dan yang lebih penting adalah adanya pedoman pengimplementasian. Sebab eksistensi korban dalam penulisan ini adalah korban dalam pengertian yang konkret, bukan korban yang bersifat potensial.

Korban yang bersifat konkret berbeda dengan korban yang bersifat potensial. Pada korban yang bersifat potensial, penanganannya lebih dititikberatkan dan diorientasikan pada upaya-upaya pencegahan (pengelakan) agar tidak sampai menjadi korban konkret. Upaya pencegahan dimaksud yang disebut dengan istilah *prevensi viktimisasi*,⁸⁴ selain dapat dilakukan melalui

⁸⁴ Prevensi viktimisasi atau upaya pencegahan penimbunan korban (calon korban kejahatan) kurang lebih identik dengan upaya pencegahan terjadinya kejahatan itu sendiri, karena seperti yang telah dipaparkan di muka, bahwa di mana ada kejahatan di situ akan ada korban.

hukum pidana, kebijakan yang ditempuh lebih banyak berada di luar jalur penal⁸⁵, seperti dengan melakukan pembenahan terhadap suatu kawasan yang diduga sebagai *victim area*, yaitu dengan cara mengoptimalkan pelaksanaan sistem keamanan swakarsa atau mengadakan tenaga bantuan kepolisian yang dikenal dengan nama Satpam (Satuan Tugas Pengamanan), yang pembinaannya diatur melalui Surat Keputusan Kapolri Tahun 1990, dan sebagainya.

Bertolak dari uraian di atas dapat dikatakan, mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur nonpenal lebih bersifat tindakan pencegahan terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif ini antara lain adalah berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhkan kejahatan. Dengan demikian, dilihat dari sudut politik kriminal⁸⁶ secara makro dan global, maka upaya-upaya nonpenal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik kriminal.⁸⁷

Dalam kaitan ini Muladi⁸⁸ menambahkan, sebagai salah satu bagian dari keseluruhan kebijakan penanggulangan kejahatan, memang penegakan hukum

⁸⁵ Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Bandung, 1986b, hal. 118. Bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat repressive (penindasan/pemberantasan/penumpasan) sesudah kejahatan itu terjadi, sedangkan jalur nonpenal lebih menitikberatkan pada sifat preventive (pencegahan/penangkalan/pengendalian) sebelum terjadinya kejahatan.

⁸⁶ Politik kriminal adalah suatu usaha yang rasional dari masyarakat dalam menanggulangi kejahatan (Sudarto, 1986a, *Op. Cit.* Hal. 30 dan 93). Berkenaan dengan konsep rasional, Barda Nawawi Arief menjelaskan, salah satu ukuran rasionalitas kebijakan pidana antara lain dapat dihubungkan dengan masalah efektivitas. Jadi ukuran rasionalitas diletakkan pada masalah keberhasilan atau efektivitas pidana itu dalam mencapai tujuannya (Barda Nawawi arief, 1996a *Op. Cit.*, hal. 246).

⁸⁷ Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, hal 49.

⁸⁸ Muladi, 1995, *Op. Cit.*, hal. 7.

pidana bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan untuk dapat menyelesaikan atau menanggulangi kejahatan secara tuntas. Hal ini wajar karena pada hakekatnya kejahatan itu merupakan "masalah kemanusiaan" dan "masalah sosial", yang tidak dapat diatasi semata-mata dengan hukum pidana. Walaupun penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan, namun keberhasilannya sangat diharapkan karena pada bidang penegakan hukum inilah dipertaruhkan makna dari "Negara berdasarkan atas hukum".

Bertolak dari uraian di atas, dihubungkan dengan masalah perlindungan korban, maka hal ini mengandung arti, bahwa penyelesaian perkara pidana yang menimbulkan kerugian pada orang lain, secara yuridis sosiologis terbuka kemungkinan penyelesaiannya secara damai di luar jalur formal, walaupun secara yuridis normatif tidak mempunyai dasar atau landasan pembeda untuk dapat dilakukannya proses perdamaian yang demikian itu.⁸⁹ Dengan adanya penyelesaian kasus pidana secara damai di luar jalur formal dalam praktek kehidupan masyarakat tersebut, memberikan indikasi bahwa di dalam penyelesaian perkara pidana seperti ini sesungguhnya secara diam-diam (tidak diakui secara formal) telah tumbuh sejak lama apa yang sekarang dikenal dengan istilah ADR (*Alternative Dispute Resolution*).⁹⁰ Untuk itulah diperlukan dasar-

⁸⁹ Uraian tentang hal ini, perhatikan juga makalah pembahas yang disusun oleh Rusli tentang "Pembahasan Masalah Ganti Rugi Dalam/Karena Perkara Pidana", *Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan*, ed. Badan Kontak Profesi Hukum Lampung, Bandung, 1977, hal. 159. Lihat Juga Iswanto, 1995., *Op. Cit.*, serta Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 51.

⁹⁰ Lihat Satjipto Rahardjo dalam Muladi, 1985, *Op. Cit.*, hal. 57. Serta perhatikan juga pendapat Teuku Mohammad Radhie, *Peranan Hukum Islam Dalam Pembinaan Hukum Nasional*, Yogyakarta, 1988, hal. 73.

dasar atau persyaratan agar suatu produk hukum (positif) mempunyai kekuatan berlaku di samping kekuatan mengikat secara baik.

Secara teoritis, dasar atau landasan agar suatu produk hukum mempunyai kekuatan berlaku secara baik, harus mempunyai dasar yuridis, sosiologis dan filosofis,⁹¹ sehingga dengan demikian suatu produk peraturan perundang-undangan dapat diterima secara spontan (kesadaran) oleh warga masyarakat, tidak semata-mata dengan menggunakan upaya pemaksaan di dalam memberlakukan suatu ketentuan hukum.

Walaupun sebenarnya praktek ADR seperti dipaparkan di atas juga mengandung beberapa kelemahan, yaitu bahwa apabila penyelesaian secara damai itu beralih menjadi suatu kebiasaan, hal mana dalam prakteknya nampaknya makin hari makin banyak terjadi, maka lambat laun akan dirasakan oleh warga masyarakat, bahwa dalam suatu tindak pidana yang terjadi (seperti tabrakan, misalnya antara seorang pejalan kaki dengan seorang yang mengendarai kendaraan) tanpa melihat unsur kesalahan, seperti yang dimaksud dalam pasal-pasal KUHP, orang cenderung akan memberi cap salah pada pengendara tersebut, akibatnya si korban akan menekan si pengendara kendaraan agar membayar ganti kerugian....”⁹²

Berbicara masalah perlindungan korban kejahatan dalam pengertian konkret seperti yang telah diuraikan di atas, yang dalam teori dikenal adanya kategori keterlibatan korban, maka dalam proses peradilan pidana, kategori ini

⁹¹ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Yogyakarta, 1983, hal. 9.

⁹² Rusli, 1977, *Op. Cit.*, hal. 160-161.

merupakan unsur yang menentukan bentuk perlindungan yang akan diberikan pada korban kejahatan, sehingga dengan demikian korban lalu mempunyai hak dan kewajiban.

Berkenaan dengan masalah hak korban, menurut Mardjono Reksodiputro⁹³ “pertama-tama harus diciptakan suatu iklim di mana korban mau melaporkan nasibnya dan bebas dari kemungkinan tekanan-tekanan ataupun ketakutan untuk melapor. Keadaan seperti ini tentunya harus dibarengi dengan tempat-tempat pelaporan resmi, semi resmi dan swasta yang tidak saja mampu menerima laporan tetapi juga mampu mengambil keputusan tindak lanjut. Hal yang terakhir ini paling tidak berarti adanya petugas-petugas terlatih yang mampu memberikan informasi dan nasehat tentang jalur-jalur yang dapat ditempuh oleh korban dan memperjuangkan hak-haknya”.

Dalam hal korban akan membawa permasalahannya ke pengadilan, maka harus tersedia kemungkinan untuk memperoleh bantuan hukum (penasehat hukum) secara cuma-cuma untuk mereka yang tidak mampu. Sementara itu untuk korban yang mengalami penderitaan secara fisik maupun psikhis, harus pula tersedia fasilitas untuk menampung “pengobatan” mereka, khususnya bagi mereka yang mengalami tekanan bathin (korban perkosaan ataupun penganiayaan) seharusnya dapat disediakan pula fasilitas khusus dengan penanganan oleh ahli-ahli. Perlu diperhatikan pula bahwa dalam proses peradilan pidana, kedudukan korban sebagai pihak dalam perkara (dibandingkan dengan hanya sebagai saksi) haruslah mendapat pengakuan yang wajar. Dalam kaitan ini, hak yang diberikan

⁹³ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 92.

kepada korban dalam KUHAP untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian serta meminta pemeriksaan praperadilan, merupakan bukti bahwa dalam sistem peradilan pidana Indonesia, hak-hak korban sudah mulai memperoleh perhatian yang seharusnya.⁹⁴

Tidak selamanya korban mau atau sanggup (baik dilihat dari segi emosional maupun materi) untuk memperjuangkan hak-haknya melalui pengadilan. Dalam keadaan seperti menurut Mardjono Reksodiputro,⁹⁵ perlu 'digali' dan dikembangkan upaya-upaya hukum adat yang mampu menyelesaikan sengketa-sengketa semacam ini melalui prosedur perdamaian (*conciliation procedures*). Dalam sistem hukum yang menghormati korban, maka permintaan korban untuk (memilih) menyelesaikan semacam ini perlu diperhatikan dan sedapat mungkin dipenuhi.⁹⁶ Apabila pendekatan yang dipakai dalam menangani masalah korban ini adalah dengan atau dari optik korban (dari sudut pandang korban dan bukan dari sudut pandang alat penegak hukum atau *offender centered*), seharusnya permintaan atau pilihan korban tentang cara yang diinginkannya dalam penyelesaian masalah yang telah mengakibatkan penderitaan baginya, diberikan perhatian utama.

Apa yang telah diuraikan di atas, merupakan hak korban yang sedang dalam diskursus para ahli, karena dari sudut pandang realitas terdapat kecenderungan ke arah tersebut, sementara eksistensi hukum pidana sebagai

⁹⁴ *Ibid.*, hal. 92.

⁹⁵ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 93.

⁹⁶ Hal seperti ini merupakan pendirian dari kaum *abolitionisme*, "tidak ada organisasi yang berkuasa yang dapat mendefinisikan mana yang benar dan mana yang salah, sebab hanya mereka yang berselisihlah yang dapat menentukan secara tepat bagi diri mereka. Caranya

hukum publik mengandung makna yang berbeda, baik dalam kajian teoritis maupun dalam praktek penyelenggaraan hukum di lapangan, sehingga masih memerlukan pengkajian yang mendalam. Namun demikian Arif Gosita telah berusaha merumuskan secara rinci hak-hak dan kewajiban-kewajiban yang seharusnya melekat pada korban, dan apa yang telah dirumuskannya ini belum mempunyai kekuatan berlaku dan mengikat secara yuridis normatif, melainkan hanya sebatas yuridis dogmatis. Walaupun demikian, apa yang telah dirumuskan oleh Arif Gosita kiranya dapat dijadikan pedoman dan acuan dalam rangka penyusunan peraturan perundang-undangan yang akan datang.

Dari apa yang telah dipaparkan di atas, semuanya menghendaki adanya aturan hukum sehingga dapat memberikan perlindungan terhadap kepentingan korban. Untuk itu dalam penelitian ini, khususnya yang berkaitan dengan masalah penerapan ganti kerugian dalam bentuk restitusi dan atau kompensasi sebagai salah satu upaya atau wujud perlindungan hukum khususnya bagi korban amuk massa, perlu dibuat aturan khusus mengenai korban akibat amuk massa.

D. Eksistensi Restitusi dan Kompensasi

Dari apa yang telah diuraikan di atas tentang perlindungan hukum kepada kepentingan korban, baik korban kejahatan maupun korban yang timbul sebagai akibat dari perlakuan atau tindakan yang tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh aparat penegak hukum memperlihatkan, bahwa restitusi dan atau kompensasi merupakan salah satu upaya dalam rangka

adalah dengan menggunakan sejauh mungkin pendekatan hukum perdata sebagai sarana penyelesaian konflik (Muladi, 1995, *Op. Cit.*, hal. 129).

memberikan perlindungan terhadap penderitaan atau kerugian yang dialami oleh korban.

Kerugian yang diderita oleh korban ada yang bersifat materiil dan ada pula yang sifatnya immateriil, sehingga muncul persoalan mengingat kerugian dan penderitaan itu benar-benar terjadi dalam realita, yaitu siapa atau pihak mana yang harus memberikan atau menyediakan ganti rugi tersebut ?. Berkaitan dengan masalah tersebut Romli Atmasasmita⁹⁷ mengatakan, satu hal perlu dicatat adalah, bahwa eksistensi restitusi maupun kompensasi kepada korban merupakan masalah yang berkaitan dengan keadilan dan keamanan atau ketertiban sosial, jadi tidak dilihat dalam pemahamannya yang sempit atau *victim centered*, melainkan harus dipahami dalam ruang lingkup yang luas.

Di samping itu, perkembangan perhatian kepada kepentingan korban ini, apabila diperhatikan sebenarnya menunjukkan bahwa sekarang ini sedang terjadi arus balik sejarah mengenai perhatian terhadap kepentingan korban, khususnya jika dikaitkan dengan gagasan ganti rugi pidana yang dewasa ini berkembang, baik dilihat dari instrumen-instrumen internasional maupun dalam konteks hukum nasional khususnya dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (RKUHP).⁹⁸

Dilihat secara historis, dapat diketahui sebenarnya pidana denda yang sekarang ini dikenal dalam hukum pidana modern juga berasal dari tradisi "hukuman" ganti rugi yang dewasa ini malah diperjuangkan oleh para kriminolog

⁹⁷ Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 26. Lihat juga Iswanto, Yazid Effendi dan Angkasa, *Viktimologi*, Purwokerto, 1998, hal. 19.

agar kembali mendapat tempat dalam rangka gagasan hukum pidana modern. Pidana ganti rugi itu berubah menjadi denda yang dikuasai oleh negara pada mulanya hanya terjadi karena suatu pertimbangan agar pelaksanaan ganti rugi itu tidak dilaksanakan secara personal yang dapat menimbulkan penyalahgunaan. Di samping itu, partisipasi negara dalam menciptakan ketertiban dan kedamaian hidup bersama juga harus dihargai sehingga bagian dari pidana ganti rugi itu harus masuk ke kas negara. Sayangnya, dalam perkembangan ilmu hukum, bidang hukum pidana itu sendiri berjalan terpisah dari perkembangan hukum keperdataan, sehingga untuk pidana ganti rugi dan pidana denda juga berkembang sendiri-sendiri. Pidana ganti rugi dianggap sebagai bentuk sanksi perdata, sedangkan pidana denda dikategorikan sebagai sanksi pidana.⁹⁸

Namun demikian, terlepas dari itu semua, yang jelas adalah bahwa perkembangan mengenai gagasan ganti rugi dan perhatian kepada kepentingan korban ini, sangat sesuai dengan gagasan yang terdapat dan bahkan cenderung dipertahankan dalam tradisi pidana Islam. Karena itu, dapat dikatakan bahwa sistem hukum Islam yang secara konseptual memang memberikan perhatian yang sangat besar kepada kepentingan korban, cukup memiliki signifikansi untuk dijadikan bahan rujukan dalam rangka pengembangan ilmu hukum dewasa ini. Artinya, secara ilmiah, tidak ada keberatan fundamental untuk menjadikan sumber tradisi pidana Islam itu sebagai bahan masukan dalam rangka pembentukan RKUHP.

⁹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Studi Tentang Bentuk- Bentuk Pidana Dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional*, Bandung, 1995, hal. 186.

⁹⁹ *Ibid.*, halaman 188.

Dalam kaitan ini adalah menarik apa yang ditulis oleh Barda Nawawi Arief,¹⁰⁰ bahwa saat ini pendidikan tinggi hukum menghadapi tugas ganda yang “dilematis”. Di satu pihak dituntut untuk menyelenggarakan “pendidikan hukum profesional” (*profesional law education*) yang dapat menghasilkan sarjana hukum profesional yang memiliki kemampuan dan kemahiran/keterampilan hukum dalam menguasai hukum positif, tetapi di lain pihak dituntut pula mengembangkan tugas keilmuan dan tugas nasional untuk melakukan pengembangan dan pembaharuan hukum nasional. Dilihat dari tugas pengembangan dan pembaharuan hukum pidana nasional, jelas ilmu hukum pidana (IHP) positif saja tidak cukup. Orientasi pada IHP positif hanya patut dibenarkan sepanjang hukum pidana positif di Indonesia memang “sudah mapan”. Sepanjang “Hukum Pidana Indonesia” belum mapan dan belum mantap, bahkan masih merupakan “*ius constituendum*” yang sedang dikaji dan dikembangkan, maka IHP yang diajarkan seyogyanya tidak terlalu “statis dan rutin” (yaitu hanya IHP positif), tetapi juga harus dikembangkan kajian kritis dan kajian alternatif.

1. Restitusi Sebagai Wujud Perlindungan Korban Dilihat Dari Aspek Tanggung Jawab Pelaku dan Aspek Tujuan Pemidanaan

Menurut Mardjono Reksodiputro¹⁰¹ dalam hal penderitaan atau kerugian yang bersifat materiil yang dialami oleh korban sebagai akibat dari tindak pidana yang dilakukan oleh orang lain, sepantasnyalah pelaku kejahatan

¹⁰⁰ Barda Nawawi Arief, 1994, *Op. Cit.*, hal. 10.

(orang lain tersebut) yang menyediakan ganti rugi itu. Hal senada juga dinyatakan oleh Purwoto S. Gandasubrata, "suatu tindak pidana yang melawan hukum tetapi tidak melanggar hak seseorang dan karenanya tidak menimbulkan kerugian nyata, cukup diberikan hukuman pidana saja; sedangkan sebaliknya, barulah apabila tindak pidana itu melanggar hak dan menimbulkan kerugian pantas dijatuhi sanksi ganti rugi".¹⁰²

Pada bagian lain, masalah restitusi kepada korban kejahatan di dalam konteks hubungan pelaku dan korban, lebih jauh dikatakan oleh Romli Atamasasmita, bahwa restitusi merupakan suatu perwujudan dari resosialisasi tanggung jawab pelaku sebagai warga masyarakat. Melalui proses resosialisasi dimaksudkan dan diharapkan tertanam rasa tanggung jawab sosial dalam diri si pelaku, sehingga nilai restitusi dalam hal ini bukan hanya terletak pada kemanjurannya membantu korban, namun di samping itu juga berfungsi sebagai alat untuk lebih menyadarkan pelaku kejahatan atas "hutangnya" (akibat perbuatannya) kepada korban.¹⁰³

Sehubungan dengan tanggung jawab pelaku terhadap kerugian atau penderitaan yang dialami oleh korban (sebagai akibat perbuatannya), untuk beberapa tindak pidana yang terjadi dalam masyarakat, seringkali penyelesaiannya dilakukan atas dasar perdamaian antara kedua belah pihak. Cara penyelesaian seperti ini merupakan suatu kenyataan yang hidup di

¹⁰¹ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 77 ; pernyataan yang sama juga dikemukakan oleh Sudarto, 1986a, *Op. Cit.*, hal. 180.

¹⁰² Purwoto S. Gandasubrata, *Masalah Ganti Rugi Dalam/Karena Perkara Pidana*, Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan, ed. Badan Kontak Profesi Hukum Lampung, Bandung, 1977, hal. 117-118.

¹⁰³ Ramli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 44-45. Lihat juga Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, hal. 38.

kalangan anggota masyarakat tertentu di Indonesia yang mendasarkan penyelesaiannya pada hukum adat.

Dalam kaitan ini, Soerjono Soekanto¹⁰⁴ menulis, penegakan hukum (pidana positif, penulis) bukan merupakan satu-satunya cara untuk mencapai keadilan. Penegakan hukum (positif) merupakan upaya terakhir apabila usaha-usaha nonhukum tidak berhasil menegakan keadilan. Dalam penegakan hukum, pidana harus merupakan upaya terakhir untuk menegakan keadilan, Oleh karena keadilan belum tentu tercapai dengan penegakan hukum.

Senada dengan hal di atas, Roeslan Saleh¹⁰⁵ juga menulis, bahwa penguasa tidak sepatutnya bertindak dengan upaya-upaya hukum pidana bilamana tujuan tersebut masih dapat dicapai oleh stelsel-stelsel kemasyarakatan lainnya. Ini artinya adalah, bahwa sebelum ditetapkannya suatu perbuatan (yang sekarang disebut) tindak pidana, terhadap perbuatan ini, salah satu sistem hukum, yaitu hukum adat, telah terlebih dahulu memberikan cara penyelesaiannya.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, L.H.C. Hulsman mengkaitkannya dengan **asas subsidiaritas**, yaitu pertama-tama alat kekuasaan negara yang bertugas menerapkan hukum pidana tidak sampai bergerak bilamana melalui stelsel sanksi yang bersifat sosial dapat dicapai tujuan yang sama atau memang telah tercapai. Dengan kata lain, hal yang bertentangan dengan hukum (juga hal yang bertentangan dengan hukum yang bersanksi pidana)

¹⁰⁴ Soerjono Soekanto, *"Menangkap Rasa Keadilan Masyarakat Oleh Penegak Hukum"*, *Acuan Untuk Penegak Hukum Mewujudkan Keadilan*, ed. Panda Nababan dan R.M. Satripto, Jakarta, 1983, hal. 31-32.

sebanyak mungkin diusahakan untuk diselesaikan melalui cara-cara di luar hukum pidana.¹⁰⁶ Sebagai bahan perbandingan, bahwa dasar pemikiran dan budaya masyarakat Jepang terhadap hukum tidak bertolak pada paham yang universal melainkan bersandarkan pada paham yang khusus (*particular*) karena dengan cara ini, Jepang dapat menekan angka kriminalitas menjadi yang terendah di seluruh dunia. Praktek penegakan hukum di Jepang lebih mengutamakan kesepakatan atau musyawarah dibandingkan dengan penyelesaian melalui litigasi semata-mata.¹⁰⁷

Dalam kaitan ini, Barda Nawawi Arief menulis, salah satu kajian alternatif yang sangat mendesak dan sesuai dengan ide pembaharuan hukum nasional saat ini, ialah kajian terhadap sistem hukum yang hidup dalam masyarakat. Dikatakan demikian karena sering dinyatakan, bahwa sistem hukum nasional di samping hendaknya dapat menunjang pembangunan nasional dan kebutuhan pergaulan internasional, namun juga harus bersumber dan tidak mengabaikan nilai-nilai dan aspirasi hukum yang hidup dan berkembang di dalam masyarakat. Nilai-nilai hukum yang hidup di dalam masyarakat itu dapat bersumber atau digali dari nilai-nilai hukum adat dan nilai-nilai hukum agama.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Roeslan Saleh, *Hukum Pidana Sebagai Konfrontasi Manusia Dan Manusia*, Jakarta, 1983a, halaman 14.

¹⁰⁶ Roeslan Saleh (1984), *Op. Cit.*, hal. 21.

¹⁰⁷ Romli Atrismasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 100

¹⁰⁸ Menurut Moeljatno, untuk hukum tidak tertulis (hukum adat), berlaku syarat: 1) harus hidup dalam kalangan masyarakat Indonesia; 2) tidak menghambat perkembangan masyarakat adil dan makmur (Moeljatno, *Fungsi dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia dan Rencana Undang-Undang Tentang Asas-Asas dan Dasar-Dasar Pokok Tata Hukum Indonesia*, Jakarta, 1985, hal. 24 dan 26.

Dari apa yang telah dipaparkan di atas dikaitkan dengan masalah perlindungan terhadap korban, maka adalah sejalan dengan Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan, pada huruf A angka 7 yang menyatakan :

“Mekanisme informal untuk penyelesaian perselisihan, termasuk perantaraan, *arbitrase* dan pengadilan adat atau kebiasaan-kebiasaan pribumi, harus digunakan apabila tepat untuk memudahkan perujukan dan pemberian ganti rugi kepada para korban”.

Dalam kaitannya dengan ganti rugi ini, dalam sejarah hukum Indonesia dapat dijumpai berbagai Kitab Undang-Undang Hukum, salah satunya adalah yang berasal dari zaman Majapahit, ialah yang disebut perundang-undangan agama.¹⁰⁹ Dalam perundang-undangan Majapahit terdapat pidana pokok berupa ganti kerugian atau *panglicawa* atau *putukucawa*. Meskipun ketentuan ini sekarang sudah tidak berlaku lagi, namun hal ini dikutip adalah dalam rangka studi perbandingan antara hukum positif dengan hukum yang pernah ada dan berlaku di Indonesia. Bahkan, menurut Sudarto¹¹⁰, ada kecenderungan dari pembentuk undang-undang untuk menggali hukum asli dan menemukan kembali nilai-nilai yang pernah ada dalam hukum asli itu.

Jika kita melihat dan menelaah perundang-undangan Majapahit tersebut, akan tampak hubungan antara si pembuat dan korban. Beberapa ketentuan yang relevan dalam kaitan ini adalah sebagai berikut :

¹⁰⁹ Slamet Muljana, *Perundang-undangan Majapahit*, Djakarta, 1967, hal. 7.

¹¹⁰ Sudarto, 1986a, *Op. Cit.*, hal. 181.

Pasal 19 UU Madjapahit menetapkan, "Barang siapa membunuh wanita yang tidak berdosa, harus membayar untuk wanita yang bersangkutan dua kali lipat dan dikenakan uang ganti kerugian (putukucawa) empat kali".

Pasal 56 UU Madjapahit menetapkan, "Jika seorang pencuri mohon hidup, maka ia harus menebus pembebasannya sebanyak delapan kali, membayar denda empat laksa kepada raja yang berkuasa, membayar kerugian (panglicawa) kepada orang yang kena curi dengan cara mengembalikan segala milik yang diambilnya dua kali lipat".

Pasal 242 UU Madjapahit menetapkan, "Barang siapa naik pedati, kuda atau kendaraan apapun, jika melanggar atau menginjak orang hingga mati, ia sendiri atau saisnya dikenakan denda dua laksa oleh raja yang berkuasa, ditambah uang ganti kerugian (pamidara) sebanyak delapan tali kepada pemilik orang yang telah melanggar itu, atau kepada sanak saudara orang yang mati itu".

Berdasarkan pendapat dari Sudarto dan Barda Nawawi Arief di atas mengenai adanya kecenderungan pembuat undang-undang untuk menggali kembali nilai-nilai hukum yang (pernah) hidup, yang di dalam Rancangan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat RKUHP), hal ini bisa dilihat dalam Pasal 67 RKUHP tentang pidana tambahan, yaitu :

ke-1 pencabutan hak tertentu;

ke-2 perampasan barang-barang tertentu dan atau tagihan

ke-3 pengumuman putusan hakim;

ke-4 pembayaran ganti kerugian; dan

ke-5 pemenuhan kewajiban adat.

Pidana tambahan berupa pembayaran ganti kerugian dan pemenuhan kewajiban adat ini merupakan salah satu bentuk perlindungan bagi korban yang dirumuskan dalam *ius constituendum* yang diangkat dari konsep hukum adat.

Pengaturan restitusi secara formal dalam bentuk peraturan perundang-undangan baik di dalam *ius constituendum* (antar lain dalam Pasal 60 ke-4 RKUHP tentang pembayaran ganti kerugian) maupun dalam *ius constitutum* (antara lain adalah Bab XIII Pasal 98-101 KUHP tentang penggabungan perkara gugatan ganti kerugian),¹¹¹ adalah dalam rangka demi kepastian hukum. Akan tetapi dalam praktek kehidupan masyarakat, seperti yang telah diuraikan di atas, sistem hukum adat justru memberikan peluang untuk melakukan perdamaian, sehingga dilihat dari perspektif hukum pidana positif, maka praktek-praktek yang demikian itu menjadi “keluar” dari jalur proses yang formal. Dengan demikian, untuk kejadian-kejadian tertentu perlu diteliti kembali, sejauhmanakah penerapan hukum (acara) pidana positif masih layak diberlakukan sehingga tujuan keadilan dan kepentingan perlindungan dapat dicapai.¹¹²

Urgensi adanya penelitian dimaksud semakin jelas jika dikaitkan dengan pelanggaran lalulintas yang mengakibatkan korban luka atau meninggal

¹¹¹ Aturan ini merupakan realisasi dari salah satu Keputusan Seminar Hukum Nasional I Tahun 1963, yang antara lain dinyatakan, “agar hakim dalam mengadili perkara pidana dapatlah menyelesaikan pula segi perdatanya, di samping itu juga dalam rangka merealisasikan peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan hal ini sekaligus juga untuk memenuhi ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970 Tentang Ketentuan-

dunia, yang dalam prakteknya seringkali diikuti dengan pemberian santunan oleh pelaku kepada korban di luar proses peradilan pidana. Sedangkan dalam praktek Pengadilan Negeri sendiri terhadap semua korban yang diakibatkan oleh pelanggaran lalulintas ini, tidak diperoleh santunan, baik berupa sejumlah uang ganti kerugian maupun dalam bentuk perawatan atau fasilitas dari pihak pelaku. Sehingga dengan demikian harus diakui, bahwa dalam hal-hal tertentu, penyelesaian di luar jalur formal justru dapat menciptakan dan melahirkan suatu keadilan bagi kedua belah pihak.¹¹³

Berkaitan dengan pengaturan ganti kerugian yang harus dibayarkan oleh pelaku kepada korban, Sudarto berpendapat, bahwa pidana pengenaan kewajiban ganti kerugian yang dikenakan pada pelaku itu akan mempunyai arti apabila si pelaku mampu membayar. Apabila ia tidak mampu, dan dapat diperkirakan bahwa sebagian besar dari orang yang melakukan tindak pidana itu adalah termasuk orang yang tidak mampu.¹¹⁴

Lebih lanjut Sudarto mengingatkan, di samping masalah kemampuan, perlu ditinjau pula makna dari pidana tambahan tersebut dalam rangka makna pidana pada umumnya. Tujuan yang ingin dicapai dengan pidana dan hukum pidana selama ini belum dirumuskan secara formal dalam peraturan perundang-undangan. Perumusan ini baru tampak dalam RKHUP, oleh

Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman (Purwoto S. Gandasubrata, 1977, *Op. Cit.*, hal. 118-119).

¹¹² Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 51-52.

¹¹³ Lihat Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, yaitu yang berkenaan dengan masalah penyelesaian kasus pelanggaran lalulintas; dan uraian yang sama juga dapat disimak pada tulisan Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 51-53.

¹¹⁴ Sudarto, 1986a, *Op. Cit.*, hal. 187.

karena itu pembahasan masalah tujuan pemidanaan ini lebih bersifat teoretis.¹¹⁵

Menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief, secara tradisional teori-teori tentang tujuan pemidanaan pada umumnya dapat dibagi dalam 2 (dua) kelompok teori, yaitu :

1. Teori absolut atau teori pembalasan (*retributive/vervelgings theorien*)
2. Teori relatif atau teori tujuan (*utilitarian/doeltheorien*).¹¹⁶

Lebih lanjut dijelaskan, pidana menurut teori absolut, merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan. Jadi dasar pembenaran dari pidana terletak pada adanya atau terjadinya kejahatan itu sendiri. Teori ini muncul pada akhir abad kedelapan belas, dan Immanuel Kant, salah seorang tokoh dari teori ini menyatakan, "pidana bukan merupakan suatu alat untuk mencapai tujuan, melainkan mencerminkan keadilan".

Sedangkan menurut teori relatif atau tujuan, tujuan pemidanaan bukanlah untuk memuaskan tuntutan absolut dari keadilan, tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat, oleh karena itu teori ini sering pula disebut teori tujuan (*utilitarian theorien*). Teori ini mencari dasar hukum pidana dalam penyelenggaraan tertib masyarakat dan akibatnya, yaitu tujuan pemidanaan untuk prevensi kejahatan, baik prevensi spesial maupun prevensi general. Maka berdasarkan uraian yang telah dijelaskan di atas, tujuan

¹¹⁵ Lihat Pasal 51 RKUHP.

¹¹⁶ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Bandung, 1992, hal. 10.

pidana secara tradisional dan teoretis ini, ternyata hanya berorientasi pada pelaku (pembuat) kejahatan.

Dari apa yang telah dipaparkan di atas yang oleh Sudarto dipersoalkan, menurut hemat penulis akan masih relevan jika orientasi hukum pidana masih pada pelaku (pembuat) kejahatan, sehingga sangatlah wajar apabila masalah tujuan pidana tersebut masih dipersoalkan. Seperti yang dikatakan oleh Mardjono Reksodiputro,¹¹⁷ karena memang sistem peradilan pidana yang sekarang berlaku terlalu difokuskan pada pelaku (menyidik, menangkap, mengadili dan menghukum pelaku) dan kurang sekali memperhatikan korban. Yang acap kali terjadi adalah, bahwa terlibatnya korban dalam sistem peradilan pidana hanya menambah "traumanya" dan meningkatkan rasa ketidakberdayaannya serta frustasinya karena tidak diberikan perlindungan dan upaya hukum yang cukup.

Dalam kaitan ini, Van Der Heuvel menulis, bahwa sekarang telah terjadi pergeseran perhatian. Perhatian dan issue yang dimaksud adalah, bahwa hukum pidana telah tidak lagi semata-mata memusatkan perhatian terhadap pelaku dan tindak pidananya, melainkan juga memusatkan perhatiannya terhadap konsekuensi-konsekuensi yang (mungkin) muncul sebagai akibat dari tindak pidana.¹¹⁸

¹¹⁷ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, hal. 91.

¹¹⁸ Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 55.

Sehubungan dengan penjelasan di atas, Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional Tahun 1980, dalam salah satu laporannya menyebutkan :

1. Sesuai dengan politik hukum pidana, maka tujuan pemidanaan harus diarahkan kepada perlindungan masyarakat dari kejahatan serta keseimbangan dan keselarasan hidup dalam masyarakat dengan memperhatikan kepentingan-kepentingan masyarakat/negara, korban dan pelaku.
2. Atas dasar tujuan tersebut, maka pemidanaan harus mengandung unsur-unsur yang bersifat :
 - a. *Kemanusiaan*, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut menjunjung tinggi harkat dan martabat seseorang;
 - b. *Edukatif*, dalam arti bahwa pemidanaan itu mampu membuat orang sadar sepenuhnya atas perbuatan yang dilakukan dan menyebabkan ia mempunyai sikap jiwa yang positif dan konstruktif bagi usaha penanggulangan kejahatan;
 - c. *Keadilan*, dalam arti bahwa pemidanaan tersebut dirasakan adil, baik oleh si terhukum maupun oleh korban ataupun oleh masyarakat.¹¹⁹

Sedangkan Andi Mattalatta, dalam kaitan ini menulis, bahwa hakekat dari kejahatan seharusnya juga dilihat sebagai sesuatu yang merugikan pihak lain yaitu yang disebut dengan korban, karena itu pidana yang dijatuhkan kepada

¹¹⁹ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*, Semarang, 1996b, hal. 82.

pelanggar harus pula memperhatikan kepentingan dari si korban dalam bentuk pemulihan kerugian yang dideritanya.¹²⁰

Lebih lanjut diuraikan, pentingnya untuk memperhatikan kepentingan korban dalam penjatuhan pidana, bukan sekedar untuk memenuhi hak korban, bukan pula sekedar pertimbangan akal karena logika mengatakan demikian, tetapi lebih jauh dari itu adalah juga untuk kepentingan pelaku kejahatan itu sendiri. Si pelaku yang telah berbuat baik kepada korbannya akan lebih mudah pembinaannya karena dengan demikian pelaku telah merasa berbuat secara konkret untuk menghilangkan noda yang diakibatkan oleh kejahatannya. Penjatuhan sanksi berupa kewajiban untuk memberikan santunan kepada korban, akan mengembangkan tanggung jawab pelaku karena dalam pelaksanaannya dibutuhkan peranan aktif dari si pelaku. Peranan yang lebih aktif dari pelaku akan lebih memudahkan dia untuk menghayati akibat dari perbuatannya bila dibandingkan dengan pembinaan dalam Lembaga Pemasyarakatan tempat terpidana biasa bersikap pasif.

Dari sudut pandang masyarakat, penjatuhan pidana serupa ini juga akan menanamkan kesan bahwa si pelaku bukan saja telah dijatuhi pidana tetapi juga telah membayar "utangnya" dalam bentuk perbuatan baik terhadap korbannya. Kesan seperti ini akan lebih memudahkan masyarakat untuk menerima kembali kemampuan pelaku itu. Sikap masyarakat seperti ini pada akhirnya akan memupuk dan mengembalikan kepercayaan dari si pelaku sebagai suatu syarat dalam menempuh jalan hidup yang lebih baik.¹²¹

¹²⁰ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.*, hal. 42

¹²¹ *Ibid.*, hal. 42.

Bila dilihat dari kepentingan korban, pemberian santunan oleh pelaku paling tidak dapat mengurangi penderitaan korban dan dapat menumbuhkan kembali kepercayaan dirinya sebagai akibat perbuatan pelaku yang tidak pernah diharapkan.

2. Kompensasi Sebagai Wujud Perlindungan Korban Dilihat Dari Aspek Tanggung Jawab Negara dan Masyarakat

Membahas masalah perlindungan, paling tidak akan terkait dua pihak yang saling berhadapan, yaitu pihak pelindung dan pihak yang dilindungi. Demikian pula halnya dengan masalah perlindungan hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum selalu berkaitan dengan kekuasaan. Ada dua kekuasaan yang selalu menjadi pusat perhatian, kekuasaan pemerintah dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungan dengan kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum adalah permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat. Sedangkan dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah permasalahan perlindungan hukum bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi), misalnya perlindungan bagi si pekerja terhadap pengusaha, perlindungan bagi penggarap terhadap pemilik (tuan) tanah dan lain-lain.¹²²

Pada penelitian ini yang disoroti adalah perlindungan hukum bagi rakyat, yaitu rakyat yang menjadi korban dari suatu kejahatan maupun menjadi korban sebagai akibat dari tindakan atau perlakuan penguasa negara itu sendiri

yang tidak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya tentang perlindungan yang diberikan oleh hukum kepada korban amuk massa yang menderita kerugian sebagai akibat dari perbuatan massa yang terjadi di Kabupaten Brebes, khususnya tentang penerapan ganti kerugian dalam bentuk restitusi dan atau kompensasi dalam konteks pelaksanaan hukum pidana formal.

Masalah korban yang merupakan ruang lingkup dari kajian disiplin viktimologi, untuk pertama kali secara formal pada tingkat nasional, dibahas dalam forum Seminar Kriminologi III di Universitas Diponegoro (UNDIP) Semarang pada tanggal 26-27 Oktober 1976. Salah satu topik pembicaraan dalam seminar tersebut adalah "Kedudukan Korban Di Dalam Tindak Pidana". Kemudian dilanjutkan oleh Seminar kedua yang mengambil tema "Relevansi Viktimologi Di Indonesia Dewasa Ini", yang diselenggarakan oleh Kelompok Studi Kriminologi Fakultas Hukum Universitas Airlangga (UNAIR) bekerjasama dengan Yayasan Asia di Jakarta. Seminar ini diselenggarakan pada tanggal 23 Maret 1985.¹²² Namun sebenarnya sebelum diadakan seminar kesatu dan kedua tersebut di atas, beberapa bulan sebelum seminar pertama diselenggarakan, Badan Kontak Profesi Hukum Lampung, pada tanggal 6-8 Mei 1976 telah memulai merintis dan membicarakan masalah perlindungan hukum terhadap korban. Hal ini dapat dibuktikan dengan ditampilkannya prasaran yang berjudul "Masalah Ganti Rugi Dalam /Karena Perkara

¹²² Philipus M. Hadjon, "Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila", *Dinamika Hukum*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman Nomor 2 Tahun I, Edisi Oktober 1996, hal. 5.

¹²³ J. E. Sahetapy, 1987, *Op. Cit.*, hal. 10.

"Pidana" oleh Purwoto S. Gandasubrata yang selanjutnya ditanggapi oleh tiga orang pembahas dalam simposium yang bertemakan "Penegakan Hukum dalam Mensukseskan Pembangunan".¹²⁴

Berdasarkan pada uraian yang telah diuraikan di atas, Arif Gosita¹²⁵ menyimpulkan, **Pertama**, pemilihan dan dikumandangkannya tema-tema tersebut di atas menunjukkan adanya perhatian yang lebih besar terhadap viktimologi dan perlu dikembangkan lebih lanjut bersama-sama. **Kedua**, adanya kesadaran bahwa viktimologi memang sungguh-sungguh relevan, bermanfaat untuk memberikan dasar pemikiran, pandangan untuk memahami dan menanggulangi berbagai masalah perilaku manusia yang menimbulkan penderitaan dan korban mental, fisik, sosial. **Ketiga**, adanya pengertian yang perlu disebarluaskan, bahwa viktimologi adalah relevan dengan berbagai permasalahan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat yang dapat menimbulkan korban secara struktural maupun nonstruktural, serta relevan, berguna untuk mengevaluasi sesuatu apakah rasional positif, bertanggung jawab dan bermanfaat.

Pengkajian secara ilmiah dalam forum seminar yang berskala nasional, sebenarnya tidak terlalu jauh tertinggal dengan pelaksanaan Simposium yang diselenggarakan secara Internasional. Simposium Viktimologi pertama diselenggarakan pada tanggal 2-6 September 1973 di Jerusalem dan Simposium kedua dilaksanakan di Boston Amerika Serikat pada tahun 1976,

¹²⁴ Lihat Purwoto S. Gandasubrata, 1977, *Op. Cit.*

¹²⁵ Arif Gosita, *Viktimologi dan KUHAP Yang Mengatur Ganti Kerugian Pihak Korban*, Jakarta, 1995, hal. 7

serta yang ketiga diselenggarakan pada tanggal 2-8 September 1979 di Universitas Westphalia Republik Federasi Jerman (Jerman Barat).

Dari berbagai simposium yang diselenggarakan secara internasional itu, baik langsung maupun tidak langsung telah ikut mewarnai instrumen-instrumen internasional yang berkenaan dengan perlindungan terhadap korban. Salah satu instrumen internasional yang relevan dalam kaitan ini adalah **"Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan"**, yang disahkan melalui Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40//34 tertanggal 29 Nopember 1985. Huruf A angka 12 dari Deklarasi tersebut menetapkan "Apabila imbalan tidak sepenuhnya tersedia dari orang yang bersalah atau sumber-sumber lain, Negara harus berusaha untuk memberi imbalan keuangan kepada :

- a. Para korban yang menderita luka jasmani berat atau kemerosotan kesehatan fisik atau mental sebagai akibat kejahatan yang serius.
- b. Keluarga, terutama tanggungan dari orang-orang yang meninggal atau menjadi lumpuh secara fisik atau mental sebagai akibat kejahatan tersebut.

Dari ketentuan di atas mengandung arti, bahwa kompensasi dalam hal ini adalah berkedudukan sebagai pelengkap atau penambah dari restitusi yang tidak mencukupi yang diberikan oleh pelaku kepada korban. Namun demikian, instrumen internasional ini secara jelas membebankan tanggung jawab kepada negara untuk ikut memberikan perlindungan kepada korban secara konkret dan individual, yaitu sebagai wujud tanggung jawab negara dan masyarakat dalam bentuk kompensasi.

Berdasarkan uraian di atas, seperti yang telah dipaparkan sebelumnya, bahwa kebijakan terhadap perlindungan kepentingan korban merupakan bagian yang integral dari usaha meningkatkan kesejahteraan sosial yang tidak dapat dilepaskan dari tujuan negara, yaitu untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum. Atas dasar ini, negara harus ikut campur tangan secara aktif dalam upaya memberikan perlindungan terhadap nasib korban secara konkret dan individual, salah satunya adalah dalam bentuk kompensasi.

Hal ini sejalan dengan hakekat dari kebijakan atau upaya penanggulangan kejahatan merupakan bagian yang integral dari upaya perlindungan masyarakat (*social defence*) dan upaya mencapai kesejahteraan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu dapat dikatakan, bahwa tujuan akhir atau tujuan utama dari politik kriminal ialah "perlindungan masyarakat untuk mencapai kesejahteraan masyarakat".¹²⁶

Dalam kaitan ini, Arif Gosita¹²⁷ menulis, alasan-alasan utama ganti kerugian (kompensasi) kepada korban oleh negara, antara lain adalah sebagai berikut :

1. Kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya;
2. Tidak cukupnya ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku pada korban;
3. Ketidaklayakan pembagian hasil;
4. Pandangan sosiologis bahwa kejahatan adalah kesalahan masyarakat pada umumnya.

¹²⁶ Barda Nawawi Arief, 1996a, *Op. Cit.* Hal. 2.

¹²⁷ Arif Gosita, 1987, *Op. Cit.*, hal. 25.

Senada dengan hal di atas, Made Darma Weda berpendapat, Negara, melalui aparatnya berkewajiban untuk menyelenggarakan ketertiban dan keamanan masyarakat. Oleh karena itulah kejahatan yang terjadi adalah tanggung jawab negara. Hal ini berarti bahwa timbulnya korban merupakan tanggung jawab negara pula.¹²⁸ Sehingga, di samping melakukan pengusutan (tindakan) terhadap pelaku kejahatan, negara juga harus memperhatikan kepentingan-kepentingan korban, dalam arti hak-hak korban juga harus diberdayakan dalam sistem peradilan pidana.

Pada bagian lain, Andi Mattalatta menambahkan, "keterlibatan negara dan masyarakat umum dalam menanggulangi beban penderitaan korban bukan karena hanya negaralah yang memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan umum, tetapi juga disertai dengan dasar pemikiran, bahwa negara berkewajiban untuk memelihara keselamatan dan meningkatkan kesejahteraan para warganya. Terjadinya korban kejahatan dapat dianggap gagalnya negara dalam memberikan perlindungan yang baik kepada warganya."¹²⁹

Dalam keterkaitannya dengan keterlibatan negara untuk melindungi secara konkret dan individual terhadap korban, Mardjono Reksodiputro menulis, ada dua arus bawah yang perlu diketahui yang mungkin telah membawa viktimologi (sebagai ilmu yang mempelajari tentang korban) mencuat ke atas dan menarik perhatian para ilmuwan. Pertama, adalah berlandaskan pada kerangka pemikiran, bahwa negara turut bersalah dalam terjadinya korban, dan karena itu sewajarnya negara memberikan kompensasi (*compensation*)

¹²⁸ Made Darma weda, 1996, *Op. Cit.*, hal. 91.

¹²⁹ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.* Hal. 37.

kepada si korban, di samping kemungkinan adanya restitusi (*restitution*) yang diberikan oleh si pelaku kepada korban. Kedua, adalah aliran pemikiran baru dalam kriminologi yang meninggalkan pendekatan positivistis (yang mencari sebab musabab kejahatan; etiologi kriminal) dan lebih memperhatikan proses-proses yang terjadi dalam sistem peradilan pidana dan struktur masyarakatnya (pendekatan kriminologi kritis; *critical criminology*). Kedua pemikiran di atas telah membuka dimensi-dimensi baru dalam melihat gejala kejahatan ini, cara-cara penanggulangannya dan peranan negara serta masyarakat dalam terjadinya peristiwa kejahatan itu.¹³⁰

Sebagai perbandingan, sebelum diundangkannya peraturan tentang kompensasi di Nederland (yang selanjutnya berlaku sebagai *wet voorlopige regeling schadefonds geweld-misdrijven* [Wet 26 Juni 1975 Stb. 382]), Menteri Kehakiman ketika itu, di hadapan Parlemen Belanda mengemukakan alasan mengapa masyarakat sebagai keseluruhan mempunyai tanggung jawab atas korban dari kejahatan kekerasan. Tanggung Jawab itu didasarkan atas 3 (tiga) hal :¹³¹

Pertama, tanggung jawab itu dihubungkan dengan keadaan bahwa penguasa menyatakan beberapa perbuatan tertentu sebagai pelanggaran berat dan penyerangan terhadap ketertiban hukum yang berat. Sebagai kelanjutan dari pengancaman dengan pidana terhadap perbuatan-perbuatan itu maka dapat

¹³⁰ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*,

¹³¹ Sudarto, 1986a, *Op. Cit.*, hal. 189-190.

dipikirkan adanya suatu tugas penguasa untuk meringankan atau menghilangkan akibat dari perbuatan itu.¹³²

Kedua, yang bersifat filsafati; masyarakat dapat dipandang sebagai jaringan halus dari perbuatan manusia, sehingga setiap orang dalam arti manusiawi pada umumnya "ikut bersalah" atas apa yang akhirnya menjelma sebagai kesalahan seorang oknum yang melakukan tindak pidana. Singkatnya, di sini ada solidaritas dengan orang yang menjadi korban kejahatan.

Ketiga, pertimbangan yang penting untuk politik hukum: peraturan itu dipandang mempunyai pengaruh mendamaikan atau menyelesaikan konflik (*conflictlossing*), apabila ada penggarapan khusus demi para korban dari tindak pidana maka iklim sosial-psikologis menjadi baik untuk memperlakukan si pembuat dengan cara yang paling menguntungkan dipandang dari sudut prevensi sosial.

Bertolak dari pemikiran bahwa negara berkewajiban untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat, serta melalui aparat penegak hukumnya, memberikan jaminan keamanan dalam kehidupan bermasyarakat, maka atas dasar ini, menurut Kunter, korban mempunyai hak untuk mengklaim negara. Dalam menyatakan pendapatnya ini, Kunter memberi contoh adanya tanggung jawab pabrik atau perusahaan terhadap pekerjanya. Penderitaan, kecelakaan yang dialami para pekerja merupakan tanggung jawab pabrik atau perusahaan. Demikian pula halnya dalam kaitan antara negara dengan para warga negaranya. (masyarakat).¹³³

¹³² Lihat Muladi, 1995., *Op. Cit.*, hal. 66.

¹³³ Made Darma Weda, 1995, *Op. Cit.*, hal. 91.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Gambaran Wilayah Penelitian

Kabupaten Brebes¹ merupakan salah satu daerah tingkat dua (Dati II), yang terletak di bagian utara paling barat dari Propinsi Jawa Tengah (Jateng) dan secara geografis terletak di antara $108,41^{\circ}$ - $109,11^{\circ}$ Bujur Timur dan $6,44^{\circ}$ - $7,20^{\circ}$ Lintang Selatan pada peta bumi. Dengan luas wilayah kurang lebih sekitar 166,117 Ha, yang terdiri atas lahan sawah, lahan pertanian bukan sawah, hutan negara dan perkebunan negara atau swasta serta lain-lain (jalan, kuburan), sebagian wilayahnya terletak di sepanjang jalan pantura (Pantura) yang memanjang dari timur sampai barat sepanjang 21 (duapuluh satu) km dan utara selatan sepanjang 58 (limapuluh delapan) km. Adapun ketinggian dari permukaan air laut kurang lebih 3 m dpl (Ibukota Kabupaten Daerah Tingkat II Brebes).

Wilayah kabupaten Brebes yang merupakan kabupaten yang terletak di ujung paling barat dari propinsi Jawa Tengah dan berbatasan dengan Propinsi Jawa Barat, mempunyai batas-batas wilayah, yaitu :

- Laut Jawa di sebelah utara
- Kabupaten Dati II Tegal dan Kodya Dati II Tegal di sebelah timur
- Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Cilacap di sebelah selatan
- Kabupaten Cirebon dan Kabupaten Kuningan (Jawa Barat) di sebelah barat.

Sebagai daerah yang berbatasan dengan propinsi tetangga (Jabar), maka kabupaten Brebes merupakan satu-satunya daerah di Jawa Tengah yang

merupakan pintu gerbang masuknya informasi, budaya, bahasa dan elemen-elemen lain yang bisa mempengaruhi *kekhasan* dan jatidiri dari propinsi Jawa Tengah, oleh karena itu di wilayah ini dapat kita jumpai adanya ciri khusus dan kekhasan khusus di bidang budaya dan bahasa karena proses **akulturasi** dari dua budaya dan bahasa yang berbeda.

Daerah ini juga mempunyai banyak sungai yang cukup besar dan panjang, dari 22 (duapuluh dua) sungai yang dimiliki oleh kabupaten Brebes, sungai Pemali merupakan sungai yang paling panjang dan lebar, yang mengalir dari selatan di kecamatan Bantarkawung melalui kecamatan Larangan, kecamatan Jatibarang dan kecamatan Brebes. Selain sungai Pemali, sungai Cisanggarung merupakan sungai yang lebar dan panjang kedua yang terletak di kecamatan Losari yang membelah propinsi Jawa Tengah dan Propinsi Jawa Barat, sehingga merupakan sungai perbatasan antara kabupaten Brebes (Jawa Tengah) dengan Kabupaten Cirebon (Jawa Barat).

Dilihat dari jenis penggunaan tanahnya, sebagian besar wilayah kabupaten Brebes² adalah lahan sawah seluas 66,476 Ha, yang terdiri atas sawah irigasi teknis seluas 29,234 Ha, irigasi setengah teknis seluas 11,356 Ha, irigasi sederhana seluas 10,479 Ha dan sawah tadah hujan seluas 15,397 Ha. Sedangkan lahan pertanian bukan sawah seluas 44,643 Ha. Selain itu terdapat juga hutan negara seluas 48,574 Ha dan perkebunan negara atau swasta seluas 1,279 Ha dan tanah lainnya untuk jalan, kuburan, lapangan dan lain-lain seluas 5,145 Ha. Dari gambaran di atas, ternyata kabupaten Brebes sangat berpotensi untuk

¹ *Kabupaten Brebes Dalam Angka*, Kerjasama Bappeda Kabupaten Brebes dengan Biro Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Brebes, Tahun 1999.

² *Potensi Desa atau Kelurahan*, Kerjasama Bappeda Kabupaten Brebes dengan Biro Pusat Statistik (BPS) Kabupaten Brebes, Tahun 1999.

mengembangkan sumber daya alamnya, seperti pertanian, perkebunan, kehutanan dan perikanan atau tambak. Hanya saja dengan prasarana dan sarana yang terbatas, memberi pengaruh yang cukup besar terhadap pelaksana dan pelaksanaan pembangunan kabupaten Brebes untuk mengembangkan potensi yang ada, khususnya potensi sumber daya alamnya.

Jenis tanah yang terdapat di wilayah Brebes, antara lain adalah *aluvial* kelabu, *assosiasi aluvial*, *latosol*, *regosol* kelabu, *andosol* coklat, serta *grumosol*. Namun, ternyata yang paling luas adalah *aluvial* kelabu, yakni seluas 42.426 Ha. Jenis tanah inilah yang cocok untuk produk pertanian. Sektor pertanian sebagai sektor yang paling dominan, meliputi komoditi holtikultura seperti sayuran dan buah-buahan serta tanaman pangan seperti padi dan palawija. Komoditi holtikultura lain yang berkembang adalah bawang merah, cabe merah, kentang granula dan pisang raja. Dan bawang merah menjadi komoditas andalan dari wilayah ini, sehingga Brebes terkenal dengan nama "Kota Bawang" dan penghasil telur asin yang terkenal itu.

Dengan luas wilayah 166,117 Ha, kabupaten Brebes terbagi dalam wilayah Administrasi Pemerintahan, sebagai berikut :

1. 5 (lima) Pembantu Bupati, yaitu Kawedanan Bantarkawung, Kawedanan Bumiayu, Kawedanan Banjarharjo, Kawedanan Tanjung dan Kawedanan Brebes.
2. 17 (tujuh belas) kecamatan
3. 292 (duaratus sembilanpuluh dua) desa / 5 (lima) kelurahan.

Jumlah penduduk kabupaten Brebes, menurut hasil Sensus Penduduk Nasional tahun 1999 diperkirakan berjumlah 1.583.426 jiwa dengan kepadatan

penduduk yang cukup, sedangkan laju pertumbuhan penduduk kabupaten Brebes pertahun selama kurun waktu 1990-2000 tercatat 0,50 % (SP. 1990).

Kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari merupakan bagian dari wilayah yang terletak di paling utara dan barat kabupaten Brebes. Kecamatan Tanjung mempunyai wilayah seluas 6,819 Ha dan kecamatan Losari seluas 8,943 Ha. Kedua kecamatan ini terletak di sepanjang jalan pantai utara (Pantura) yang memanjang dari timur ke barat. Kecamatan Losari merupakan batas dari propinsi Jawa Tengah dengan propinsi Jawa Barat. Berdasarkan catatan yang ada, penduduk kecamatan Tanjung berjumlah 80.392 jiwa, sedangkan kecamatan Losari mempunyai penduduk 109.980 jiwa dengan komposisi menurut kewarganegaraan sebagai berikut : Kecamatan Tanjung warga negara asing (WNA) Cina berjumlah 5 (lima) orang, sedangkan Kecamatan Losari warga negara asing (WNA) Cina berjumlah 1 (satu) orang. Adapun jumlah warga negara keturunan di kecamatan Tanjung berjumlah 1059 orang sedangkan kecamatan Losari berjumlah 975 orang.

Dari data yang telah dipaparkan di atas, hal menarik dari komposisi penduduk berdasarkan kewarganegaraan yang dapat penulis lihat dan analisis, ditemukan fakta bahwa dari 17 (tujuh belas) kecamatan yang ada di kabupaten Brebes, ternyata kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari menduduki peringkat pertama dan kedua dari jumlah penduduk menurut kewarganegaraan, karena mempunyai penduduk warga negara keturunan maupun warga negara asing yang lebih banyak dibandingkan dengan kecamatan-kecamatan lain yang ada di kabupaten Brebes. Fakta-fakta di atas merupakan salah satu faktor yang memberikan kontribusi bagi munculnya kerusuhan dan amuk massa yang

bernuansa “sara” yang meletus pada hari Jum’at tanggal 13 Pebruari 1998 pukul. 13.00 WIB yang sasarannya adalah toko-toko, rumah-rumah dan gudang-gudang serta bangunan milik warga negara Indonesia (WNI) Cina yang mengakibatkan kerugian harta benda milyaran rupiah bagi korban.

B. Fakta dan Temuan Peristiwa Empiris di Lapangan

Kerusuhan di ibukota kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari kabupaten Brebes, Jawa Tengah, seolah melengkapi deretan kerusuhan sepanjang tahun 1997/1998 di berbagai wilayah Indonesia. Kerusuhan yang terjadi di kota ini boleh dikata mengejutkan karena terjadi di sebuah ibukota kecamatan yang selama ini digambarkan memiliki kehidupan yang harmoni dan rukun. Berbagai kecenderungan konflik rasial, konflik antar etnis, sektarian dan seterusnya hampir tidak dikenal di kota ini. Akan tetapi justru pada 13 Pebruari 1998 itu terjadi kekacauan, berkembang berbagai bentuk kekerasan dan kerusuhan yang diikuti amuk massa yang mengakibatkan paling tidak 2 (dua) orang tewas dan beberapa orang luka-luka dan hancur serta terbakar rumah-rumah dan bangunan-bangunan yang mengakibatkan kerugian milyaran rupiah.

Cerita tentang kerusuhan di kabupaten Brebes pada hari Jum’at siang 13 Pebruari 1998 ini menggambarkan salah satu dari serentetan konflik di berbagai daerah paling tidak sejak setahun sebelumnya. Tema yang menonjol dalam kerusuhan ini adalah berakar pada kekecewaan masyarakat pada prestasi kerja politik dan ekonomi Orde Baru (Orba) selama ini, seperti halnya kasus kerusuhan di Ujungpandang, Banjarmasin, Tasikmalaya, Situbondo, Rengasdengklok, Abepura dan lain sebagainya yang tidak terlalu berbeda akar penyebabnya.

Mencermati akar permasalahan timbulnya berbagai kerusuhan yang terjadi di wilayah Indonesia, seperti misalnya, kerusuhan di Ujungpandang, berdasarkan pemantauan Komnas HAM disimpulkan, bahwa kerusuhan terjadi bukan semata karena terbunuhnya Anni oleh Benny, tetapi akibat kesenjangan antar golongan dalam masyarakat.³ Begitu juga kerusuhan yang terjadi di Banjarmasin (Kalimantan Selatan), menurut laporan Komnas HAM faktor penyebab terjadinya kerusuhan antara lain adanya kesenjangan sosial dan ekonomi dan hak-hak politik yang lahir dari kebijakan dan praktek-praktek yang tidak adil turut memberi warna pada kerusuhan sosial tersebut.⁴

Pecahnya kerusuhan-kerusuhan sosial yang terjadi di wilayah Indonesia yang kebanyakan korbannya adalah warga keturunan etnis Cina, menurut pendapat penulis, bila ditelusuri akar masalahnya telah membawa pada kesimpulan sementara, yaitu adanya kesenjangan sosial dan ekonomi serta faktor suku, agama, ras dan antar golongan (SARA).

Seperti dikatakan H. Sudarto,⁵ bahwa dalam pandangan sebagian besar umat Islam, keberadaan warga keturunan Cina di Indonesia seolah merupakan faksi tersendiri dalam agama Kristen, khususnya di Pulau Jawa dan Sumatera, sehingga memperbincangkan umat Kristiani tanpa menyinggung warga keturunan Cina, menjadi kurang sah atau kurang *valid*. Terbukti, tiap ada kerusuhan yang bermuatan masalah konflik agama, warga keturunan Cina selalu menjadi sasaran amuk massa. Misalnya di Situbondo, Surabaya, dan Tasikmalaya (1996), Jakarta dan Surakarta (1998). Selain merusak dan membakar sejumlah tempat ibadah,

³ *Media Indonesia*, Minggu, 21 September 1997.

⁴ Hairus Salim HS dan Andi Achdian, *Amuk Banjarmasin*, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), 1997, halaman 111.

seperti gereja, dalam peristiwa itu sejumlah pertokoan, pabrik atau perumahan milik warga keturunan Cina juga menjadi sasaran kerusuhan.

Hairus Salim dan Andi Achdian⁶ menulis, bahwa kerusuhan yang terjadi di berbagai tempat, masalahnya tidak dapat ditemukan dengan hanya mengungkap kunci pembuka kerusuhan di berbagai tempat itu. Kebutuhan untuk mencari akar masalahnya telah membawa pada kesimpulan sementara, adanya sumbatan pada saluran politik rakyat, akibat dari kontrol kekuasaan negara melalui berbagai instrumennya yang demikian luas, sehingga menghilangkan sendi-sendi keberdayaan rakyat di hadapan luasnya kekuasaan negara.

Jum'at 13 Pebruari 1998 merupakan mimpi buruk dan hari penuh kabut di seluruh pelosok kota kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari. Teori dan asumsi elite politik dan para pengamat serta birokrat menjadi berantakan. Brebes, yang selama ini merupakan wilayah aman dan dinamis, sebuah wilayah dengan stereotip keberhasilan pembangunan Orde Baru dengan penekanan makna penting stabilitas politik dalam rangka pembangunan, tiba-tiba melakukan gerakan di luar skenario model pembangunan. Pakem masyarakat Brebes yang tenang, tidak pernah secara terbuka melakukan gerakan protes, apalagi perlawanan, kerusuhan atau mangkir terhadap institusi maupun kebijakan negara telah dilanggar.

Di permukaan, nampak air dinamika dan perubahan sosial, ekonomi dan budaya Brebes nampak tidak beriak, seperti kata pepatah "*air beriak tanda tak dalam*". Begitulah kira-kira pepetah orang Brebes yang hidup dan berada di sepanjang pesisir pantai utara. Selama ini kantong-kantong emosional massa tidak pernah mampir di Brebes, namun tak pelak akhirnya kerusuhanpun muncul tak

⁶ H. Sudarto, *Konflik Islam Kristen : Mengungkap Akar Masalah Hubungan Antar Umat Beragama Di Indonesia*, PT. Pustaka Rizki Putra, 1999, hal. 118.

terbendung di tengah kehidupan masyarakat kecamatan Tanjung dan Losari. Dengan kata lain bahwa meletusnya sebuah kerusuhan selalu mendatangkan korban di berbagai pihak.

Peristiwa "*Jum'at kelabu*" di kabupaten Brebes, menambah deretan peristiwa kerusuhan yang terjadi dalam dua tahun terakhir ini; peristiwa 27 Juli, Purwakarta (31 Oktober-2 Nopember 1995), Pekalongan (24 Nopember 1995), Situbondo (10 Oktober 1996), Tasikmalaya (26 Desember 1996), Sanggau Ledo (30 Desember - 2 Januari 1996), Tanah Abang (28 Januari 1997), Rengasdengklok (31 Januari 1997) dan berbagai peristiwa kerusuhan lainnya yang muncul di berbagai daerah di Indonesia. Semua peristiwa tersebut, meninggalkan luka yang dalam, tidak saja bagi mereka yang menjadi korbannya, baik secara fisik maupun mental, tapi juga seluruh masyarakat Indonesia.⁷

Dengan berbagai peristiwa tersebut, bangunan harmoni, demokrasi dan penegakan hak asasi manusia seakan hancur, dan tampaknya harus kembali dibangun dari awal. Peristiwa-peristiwa itu seperti sebuah tong sampah besar, di mana ambisi-ambisi kekuasaan dan kekerasan ditumpahkan, hak asasi manusia diinjak-injak, nilai-nilai *humanisme* diabaikan dan kekerasan ditonjolkan dan disebarkan dengan wujud kekerasan dan amuk massa. Bagi pemerintah Orde baru, berbagai peristiwa dan kerusuhan yang terjadi, tak pelak merupakan catatan buruk yang mencederai kesuksesan-kesuksesan pembangunan yang selama ini diagungkan.

Masyarakat kota Tanjung dan Losari, tempat di mana kerusuhan pecah, seringkali tertegun dan tak mengerti apa yang sesungguhnya terjadi di kota yang

⁶ Hairus Salim HS dan Andi Achdian, *Op. Cit.*, halaman v-vi.

⁷ *Ibid.*, hal. 7.

mereka cintai. Selama ini mereka merasa hidup dalam harmoni, tak ada konflik politik, politik, antar agama, antar etnis maupun antar kelas. Hubungan (pembauran) antara masyarakat pribumi dan warga keturunan (nonpribumi) berjalan wajar seperti biasanya dan tak ada masalah.

Penulis berpendapat, bahwa bisa jadi kondisi di atas adalah “cermin proyeksi dan konstruksi” yang seluruhnya bersifat artifisial. Pembauran antara etnis cina dengan masyarakat pribumi yang berjalan baik tak cukup memadai untuk dijadikan ukuran. Artinya dibalik harmoni tersebut, sebenarnya tersimpan bibit-bibit konflik antar kelas, antar agama maupun antar etnis yang potensial untuk meledak, yang sama sekali tidak mereka sadari.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Abdul Baqir Zein⁸ menulis, bahwa memaparkan potret pembauran warga keturunan di Indonesia, khususnya etnis Cina atau Tionghoa, dengan kaum pribumi, memang secara faktual pembauran antara etnis Cina dan pribumi masih menjadi salah satu problematika sosial yang sampai saat ini belum terpecahkan. Terbukti dengan banyaknya kasus kerusuhan yang menjadikan etnis Cina sebagai korban.

Pada bagian lain, Abdul Baqir Zein⁹ mengatakan, Pemerintah Indonesia sendiri, sejak lama memang sudah mengeluarkan berbagai seruan dan imbauan untuk tidak mempersoalkan masalah SARA (Suku, Agama, Ras, dan Antar Golongan), khususnya yang mendorong kepada terbentuknya dikotomi pri dan

⁸ Abdul Baqir Zein, *Etnis Cina Dalam Potret Pembauran Di Indonesia*, PT. Prestasi Insan Indonesia (PRESTASI), 2000, halaman v.

⁹ *Ibid.*, halaman 3. Pendapat ini juga didukung oleh H. Sudarto, “ Yang diperlukan dalam masyarakat modern yang sangat menghormati pluralisme dan kemajemukan adalah sikap toleran dan saling mempercayai, sebagaimana diterapkan di negara-negara Barat modern sekarang ini. Selain itu, juga melakukan dialog yang konstruktif, sehingga kemajemukan umat bisa menghasilkan potensi besar untuk maju bersama, bukan saling berkonflik yang hanya membuat rakyat tercabik-cabik dan lemah” (H. Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 117-118).

nonpri. Namun nyatanya, persoalan *pembauran* tak kunjung selesai. Malah meledak seperti bom waktu.

Senada dengan hal tersebut di atas, sebuah penelitian¹⁰ yang dilakukan oleh BKMC (Badan Koordinasi Masalah Cina), sebuah badan yang berada di bawah naungan Bakin (Badan Koordinasi Intelijen Negara), pada tahun 1974 memberikan laporan dengan tajuk *Sikap WNI Keturunan Cina Terhadap Pembauran* dengan mengambil sampel di empat kota: Jakarta, Semarang, Medan, dan Pontianak menyimpulkan, bahwa Warga Negara Indonesia (WNI) keturunan Cina ternyata memiliki sikap yang **menolak terhadap upaya pembauran dengan pribumi**.

Mencermati mengenai penyebab meletusnya kerusuhan di kabupaten Brebes, merupakan masalah yang kompleks, oleh karena itu terjadinya kerusuhan yang disertai amuk massa itu tidak dapat diperkirakan sebelumnya, sehingga tidak dapat diantisipasi, baik oleh aparat penegak hukum maupun tokoh-tokoh masyarakat formal maupun tokoh masyarakat informal, seperti alim ulama, kiai dan tokoh-tokoh agama lainnya.

Seperti yang dikatakan Zakiyuddin Baidhawy,¹¹ bahwa setidaknya ada tiga faktor yang sering membuat hubungan umat kedua agama itu diwarnai konflik, meskipun dalam realitasnya sumber konflik sosial selalu bersifat kompleks, tidak hanya diakibatkan oleh satu aspek, agama misalnya, tetapi sering bersama-sama dengan aspek nonagama, seperti etnis (suku), ekonomi, politik, dan sosial budaya.

¹⁰ Abdul Baqir Zein, *Op. Cit.*, halaman 6-7. Hal yang sama dikatakan oleh Psikolog Sartono Mukadis, " Meskipun penelitian tersebut dilakukan lebih dari dua puluh tahun lalu, namun hasil penelitian tersebut masih relevan sampai sekarang. Bahkan, generasi penerus mereka sekarang menjadi lebih eksklusif. Misalnya, dengan melanjutkan studi di Amerika atau mendirikan sekolah-sekolah khusus untuk warga keturunan. (Sartono Mukadis, dalam *Etnis Cina Dalam Potret Pembauran Di Indonesia*, ed. Abdul Baqir Zein, 2000, halaman 6).

Dari hasil pengamatan dan penelitian di lapangan ditemukan data dan fakta bahwa penyebab meletusnya kerusuhan yang disertai amuk massa dapat diidentifikasi adanya 4 (empat) faktor. Faktor-faktor yang dimaksud, yaitu faktor sosial budaya, faktor ekonomi dan faktor bernuansa "sara" serta faktor-faktor lain, yaitu kebijakan (birokrasi) aparat penegak hukum dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Keempat faktor di atas terakumulasi dalam berbagai bentuk dan rasa ketidakpuasan serta kekecewaan masyarakat, khususnya etnis Jawa atau masyarakat pribumi terhadap etnis Cina (nonpribumi) dalam bentuk kerusuhan yang disertai amuk massa yang mengakibatkan timbulnya korban yang menderita kerugian materi maupun immateri.

B.1. Faktor Sosial - Budaya

Berdasarkan hasil penelitian di lapangan, faktor sosial budaya paling awal disebut sebagai salah satu faktor penyebab terjadinya kerusuhan dan amuk massa. Hal ini dapat dibuktikan dari pernyataan-pernyataan tokoh agama (ulama dan kyai), tokoh masyarakat dan aparat birokrasi (Kepala Desa dan Camat), aparat penegak hukum, yaitu polisi dan pelaku yang tertangkap serta beberapa responden dari masyarakat umum (kalangan terpelajar), memberikan pernyataan hampir sama dan senada, bahwa perbedaan-perbedaan sosial budaya yang cukup tajam antara masyarakat pribumi (Jawa) dengan masyarakat nonpribumi (Cina) memberikan efek dan muatan munculnya kerusuhan yang disertai amuk massa

¹¹ Zakiyuddin Baidhawiy, dalam *"Konflik Islam - Kristen Mengungkap Akar Masalah Hubungan Antar Umat Beragama Di Indonesia"*, edisi H. Sudarto, 1999, halaman 87.

yang sebenarnya dalam sejarahnya belum pernah ada dan terjadi di kabupaten Brebes (kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari).¹²

Kalau ditilik sejarahnya, persoalan konflik antara warga pribumi dengan non-pribumi di Indonesia memang telah berlangsung sangat lama. Seperti yang ditulis Emil Salim, bahwa kita tidak dapat menepis kenyataan sejarah. "Hindia Belanda menetapkan orang Cina sebagai *second class citizen* setelah orang Belanda dan Eropa. Sementara inlander atau pribumi menjadi warga kelas tiga. Akibatnya ketika Indonesia baru merdeka, pelampiasan kebencian kepada non-pribumi dirasakan sangat kuat karena mereka dianggap golongan yang berkolaborasi dengan penjajah. Bahkan sejak tahun 1965, diskriminasi terhadap nonpribumi semakin besar karena Republik Rakyat Cina (RRC) dianggap sebagai sponsor utama PKI (Partai Komunis Indonesia) yang melakukan kudeta berdarah. Sejak itu segala sesuatu yang berbau Cina diberantas."¹³

Hal yang sama dikatakan H. Sudarto,¹⁴ bahwa kurang eratnya hubungan umat Islam dan warga keturunan Cina merupakan beban warisan sejarah sejak zaman kolonial. Pada masa itu, penjajah belanda menempatkan warga keturunan Cina sebagai mitra mereka, yang posisi dan kelas sosialnya lebih tinggi dibandingkan dengan warga pribumi (penduduk asli) yang hampir seluruhnya orang-orang islam. Mereka menduduki warga kelas dua setelah penjajah Belanda (Eropa).

Dalam konteks ini, menurut penulis ada dendam kelompok bawah atau pribumi terhadap kelompok tengah etnis Tionghoa yang secara akumulatif

¹² Wawancara dengan responden pada tanggal 5, 6, 7 Mei 1999.

¹³ Emil Salim, Makalah dalam Seminar *Reformasi dan Pengelolaan Bisnis*, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Manajemen Prasetiya Mulya Jakarta tanggal 2 Juni 1998.

¹⁴ H. Sudarto, *Op. Cit.*, halaman 118.

terkumpul selama ini dan meledak sebagai kerusuhan sosial yang memakan banyak korban.

Berdasarkan pada realitas sosial dan fakta yang ada di lapangan, bahwa kondisi-kondisi kehidupan sosial-budaya masyarakat etnis cina sangat berlawanan dan berbeda tajam dengan kehidupan sosial-budaya masyarakat pribumi. Sehingga apabila terjadi gesekan dan benturan diantara mereka akan mudah memancing munculnya konflik.

Munculnya kerusuhan dan amuk massa ini menurut penulis juga disebabkan oleh adanya kesenjangan sosial antara masyarakat pribumi dengan etnis cina dan mengindikasikan sentimen terhadap etnis cina ini sungguh pada tahap yang serius.

Hal yang sama dikatakan Abdul Baqir Zein, bahwa dengan dalih apapun amuk massa tidak bisa dibenarkan, kita menyangka bahwa peristiwa itu terjadi karena perlawanan terhadap penguasa dan mereka-mereka yang secara ekonomi menyandang simbol kemapanan. Faktor kesenjangan sosial terlihat amat besar menjadi sumber pemicu. Karena selama Orde Baru, etnis Cina dianggap paling diuntungkan.¹⁵

Perbedaan lain yang cukup signifikan terlihat dari ciri masyarakat pribumi, yang berbeda tajam dengan ciri masyarakat etnis cina. Perbedaan tersebut, antara lain, yaitu pada masyarakat pribumi, cirinya adalah :

- 1) Masyarakat atau komunitas yang *terbuka*,
- 2) Masyarakat atau komunitas yang bersifat *familiar* (mudah bergaul dengan siapa saja),

¹⁵ Abdul Baqir Zein, *Op. Cit.*, hal. 108.

- 3) Masyarakat atau komunitas yang sangat peduli terhadap lingkungan di sekitarnya atau bersifat *responsif*,
- 4) Masyarakat yang *partisipatif*.

Adapun ciri khas yang melekat pada masyarakat atau komunitas etnis Cina atau nonpribumi, yaitu :

1. Masyarakat atau komunitas yang tertutup.

Sebagai suatu komunitas yang tertutup, masyarakat etnis cina cenderung untuk menutup diri dari lingkungan pergaulan sosial, walaupun mereka ingin bersosialisasi, pergaulannya hanya terbatas pada kalangan tertentu dan pilih-pilih, artinya mereka mau bergaul hanya kepada yang mereka anggap dapat memberikan kontribusi dan dapat menjembatani kepentingan-kepentingan mereka, baik untuk kepentingan sosial, ekonomi maupun kepentingan-kepentingan lainnya.

Sebagai wujud dari ketertutupan mereka adalah dengan ditemuinya bangunan-bangunan dan rumah-rumah yang tinggi dan besar serta tembok-tembok pembatas yang berdiri kokoh dan kuat milik warga etnis cina yang membatasi bangunan-bangunan milik warga masyarakat lainnya tanpa mempedulikan lingkungan sekitarnya

Menurut penulis, fakta di atas bila dianalisis ke belakang, tentu tidak lepas dari fakta sejarah. Seperti yang ditulis Abdul Baqir Zein,¹⁶ bahwa di masa Revolusi Kemerdekaan, ketegangan antara Tianghoa dan pribumi, merebak dari segregasi (pemisahan) antara kedua kelompok ras yang diciptakan oleh pemerintah kolonial Belanda. Sejak lebih dari seratus tahun, sebelumnya,

¹⁶ Abdul Baqir Zein, *Op. Cit.*, hal. 9

masyarakat cina ditempatkan tersendiri dalam pelapisan sosial. Hukum yang berlaku terhadap mereka tidak sama dengan undang-undang bumiputera. Kaum Tionghoa digolongkan sebagai "Timur Asing", yang tentunya memiliki beberapa keleluasaan, lebih dari sekedar bangsa jajahan. Selain itu, pemisahanpun berlaku secara fisik. Kelompok Cina ditempatkan dalam *enclave* 'daerah kantong' pemukiman yang biasa disebut *pecinan*. Mereka dibiarkan mendirikan sekolah yang berbahasa pengantar Tionghoa serta tetap memelihara adat istiadat cina.

Senada dengan pendapat di atas, Nurcholis Madjid¹⁷ mengatakan, bahwa fenomena yang terlihat sekarang adalah banyaknya dijumpai sejumlah perumahan dan pertokoan milik warga Tionghoa dipagari tinggi-tinggi. Sementara di samping mereka banyak perumahan warga pribumi yang kecil dan kumuh, sehingga keadaannya sangat kontras.

Keadaan ini dapat dijumpai di daerah Tanjung dan Losari, dimana rumah-rumah warga etnis cina yang kaya atau cina yang miskin hampir semuanya berada di pinggir jalan Pantura dan membatasi diri dengan rumah-rumah berpanggar tinggi dan bertembok keliling yang tinggi pula.

2. Masyarakat atau komunitas yang bersifat *Eksklusif*.

Dalam kehidupan bermasyarakat, komunitas yang eksklusif menyebabkan mereka membatasi diri dan mengambil jarak dengan kelompok masyarakat lainnya, mereka mempunyai anggapan, bahwa dengan berbedanya dan terbatasnya lingkungan pergaulan mereka, akan menunjukkan bahwa mereka mempunyai kelas yang lebih tinggi dalam stratifikasi sosial dan mempunyai

¹⁷ *Ibid.*, halaman 37.

kewibawaan serta nilai lebih dibandingkan dengan dengan kelompok sosial lainnya dalam masyarakat.

Contoh yang bisa dikedepankan dari eksklusivitas mereka adalah dalam hal mereka mengadakan kegiatan-kegiatan, baik kegiatan sosial, oleh raga dan kegiatan lainnya, mereka hanya mau terlibat apabila anggota-anggota dari kegiatan tersebut mayoritas beretnis sama. Selain itu hal yang sama dapat dijumpai dalam rekrutmen karyawan di bank swasta milik konglomerat yang diutamakan adalah mereka yang "bermata sipit". Walaupun ada warga pribumi yang diterima bekerja, ada perbedaan perlakuan baik dalam promosi jabatan, fasilitas maupun struktur penggajian.

Menurut hemat penulis kondisi yang demikian ini justru menunjukkan bahwa proses asimilasi tidaklah menuju hubungan yang semakin baik tetapi justru masalah hubungan antara warga pribumi dengan etnis Cina semakin meruncing. Hal ini dapat memicu dan memberikan kontribusi munculnya konflik antar etnis dalam bentuk kerusuhan.

Dalam konteks ini Dede Oetomo memandang bahwa budaya Jawa dan Cina adalah budaya yang *chauvinistis*, yang memandang diri paling hebat. Sehingga mempunyai kecenderungan tidak saling menerima. "Orang Cina bilang orang Jawa itu malas, sebaliknya, orang Jawa bilang orang Cina itu pelit dan mau menang sendiri".¹⁸

3. Masyarakat atau komunitas yang *apatistis* terhadap lingkungan.

Dalam kehidupan bermasyarakat dan bergaul dengan sesama anggota masyarakat cenderung mengesampingkan hal-hal yang bersifat kebersamaan

¹⁸ Dede Oetomo dalam Abdul Baqir Zein, *Op. Cit.*, hal. 60.

dan kegotongroyongan. Partisipasi dan kepedulian terhadap masalah-masalah sosial dan lingkungan sangat kurang.

Seperti yang diakui oleh Tan Joe Hok, bahwa akibat dari warga keturunan yang tidak dirangkul sehingga menempatkan etnis Cina dalam posisi yang serba salah. Boleh dikatakan mereka itu aktivitasnya hanya satu segi saja, yaitu *cari duit*. Dengan begitu ada kekurangan-kekurangannya di bidang fungsi sosial.¹⁹

Bila dikaji dari perspektif sejarah, menurut hemat penulis sikap apatis dari warga etnis Cina sebenarnya tidak terlepas dari kebijakan pemerintah orde baru yang membatasi partisipasi etnis cina di bidang sosial, budaya, pendidikan dan politik. Karena pada era sebelum orde baru banyak warga etnis Cina yang berpartisipasi dan mengharumkan nama Indonesia di fora Internasional melalui bidang olah raga sepak bola dan bulutangkis. Seperti misalnya, Tan Joe Hok, Ferry Sonnevile dan lain-lain dengan nasionalismenya yang tinggi.

4. Masyarakat atau komunitas yang tidak partisipatif (dalam bidang politik maupun pemerintahan).

Keikutsertaan masyarakat nonpribumi di bidang politik dan pemerintahan sangat rendah, hal ini ditandai dengan kurangnya perhatian mereka terhadap masalah-masalah politik dan pemerintahan dan masalah-masalah publik lainnya yang membutuhkan partisipasi dari anggota masyarakat.

Sikap yang seperti ini hampir melekat pada setiap warga keturunan, sehingga kontribusi mereka di bidang pemerintahan dari mulai tingkat desa

¹⁹ Wawancara Tan Joe Hok dengan Wimar Witoelar dalam acara Perspektif Baru tanggal 25 Juni 1998.

sampai dengan kabupaten tidak ada yang terlibat. Sehingga kontribusi terhadap kemajuan desa tidak ada sama sekali, karena mereka hanya mau dijadikan objek saja dari pembangunan dan tidak bersedia menjadi subjek pembangunan.

Menurut hemat penulis, sebenarnya kondisi ini tercipta karena “trauma” masa lalu akibat kebijakan pemerintah Orde Baru di bidang politik dengan pengekanan partisipasi politik masyarakat (etnis Cina) selama tigapuluh dua tahun dengan berbagai regulasi politik.

Dari perspektif sejarah, kebijakan politik pemerintahan Orde Lama (Orla) memberikan kesempatan dan memungkinkan etnis Cina untuk berpolitik dan menduduki jabatab-jabatan penting dan strategis lainnya tetapi di bidang ekonomi tidak diberikan fasilitas-fasilitas dan kemudahan. Bahkan, selama pemerintahan Orde Lama, di antara menteri ada yang dari etnis Cina. Namun tetap pemerintahan Orde Lama menjalankan kebijakan diskriminatif kepada warga keturunan Cina.

Kebijakan terhadap warga keturunan Cina mengalami perubahan besar pada pemerintahan Orde Baru pimpinan Soeharto dengan memberikan perlakuan yang lebih lunak. Warga etnis Cina dipandang sama kedudukannya dengan warga pribumi dan mendorong untuk melakukan asimilasi (pembauran) antara warga keturunan Cina dan penduduk pribumi. Untuk itu warga keturunan Cina dilarang mendirikan partai politik kesukuan (Cina) dan mereka dianjurkan masuk partai yang ada.

Akibat kebijakan pemerintahan orde baru di bidang politik ini, muncul berbagai sikap yang selalu mendikotomikan pribumi dan nonpribumi. Kaum

pribumi melakukan berbagai pembatasan terhadap kelompok nonpribumi. Karena itulah, nonpri yang masuk ke universitas negeri dibatasi, apalagi di Akabri, Seskoad dan lain-lain hampir tidak ada tempat buat nonpribumi. Juga di kantor pemerintahan, kecil kemungkinannya. Bahkan pada masa awal pemerintahan Orde Baru, WNI keturunan Cina diharuskan mengubah nama asli mereka. Misalnya, Liem Sioe Liong, menjadi Sudono Salim, demi alasan pembauran. Perlakuan yang diskriminatif tersebut menghasilkan kemajuan di kalangan nonpri etnis Cina.²⁰ Jadi nonpribumi tidak mempunyai "tempat" untuk berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan kecuali di bidang ekonomi.

Pendapat yang sama dikemukakan Leo Suryadinata²¹, bahwa menyoroti hakekat negara dan dampak kebijaksanaan pemerintah terhadap minoritas Cina di bidang politik, negara sebagai variabel utama yang menyebabkan terpisahnya orang Cina di Indonesia. Segala kebijakan negara di bidang politik, membuat orang Cina tidak dapat berbaur.

Selain karena "trauma" pada masa lalu dan pembatasan di bidang politik, ada faktor lain, yaitu budaya khas yang melekat pada masyarakat nonpribumi (etnis Cina)) yang diyakini sebagai pola perilaku yang dimanifestasikan dalam pergaulan hidup di masyarakat, yaitu diibaratkan sebagai "*bunga teratai yang tumbuh dan hidup di air*". Makna yang terkandung dari filosofi bunga teratai adalah bahwa mereka akan mengikuti dan akan selalu berada di atas dibandingkan dengan yang lainnya.

²⁰ Emil Salim, *Op. Cit.*, hal. 6.

²¹ Leo Suryadinata, Disampaikan pada *Symposium Etnis Cina Sebagai Minoritas*, Universitas Indonesia (UI), Depok, Akhir Juli 1998 (Media Indonesia, Minggu 1 Nopember 1998).

Dalam konteks ini, bila dikaitkan dengan partisipasi politik dapat ditemukan adanya sikap "*tak acuh dan apriori*", baik dalam skala kecil (desa) maupun skala nasional (negara). Sebagai contoh dari sikap ini adalah dalam pemilihan kepala desa (pilkada), mayoritas dari mereka tidak menggunakan hak politiknya atau tidak menggunakan hak pilihnya untuk memilih pimpinan yang dikehendaki, juga di bidang pemerintahan, kalau ada undangan untuk musyawarah mereka tidak akan datang, walaupun datang biasanya diwakilkan oleh orang lain atau orang kepercayaan (pembantunya).

Selain faktor-faktor yang telah dipaparkan di atas, ada faktor lain yang tidak kalah pentingnya, yaitu adanya persepsi mereka yang dengan arogan menyatakan bahwa "semua bisa diatur dengan uang". Sehingga mereka dengan mudahnya bisa menembus lini birokrasi dan dengan mudahnya mendapatkan fasilitas dan akses informasi dari kebijakan pemerintah (birokrat) dan aparat penegak hukum dalam menyelesaikan suatu masalah, karena dengan uang semua persoalan jadi beres.

Seperti yang dikatakan Soemitro, bahwa bila melihat praktek-praktek bisnis warga keturunan Cina sangat membahayakan kemandirian Indonesia, khususnya pemikiran bahwa uang dapat membeli segalanya.²²

Pada masyarakat modern, birokrasi sangat diperlukan demi tercapainya efisiensi dan efektivitas suatu pekerjaan, karenanya kehadiran birokrasi tidak bisa kita kesampingkan begitu saja. Namun dalam pelaksanaannya ternyata kita dikejutkan oleh birokrasi, karena bukannya birokrasi yang melayani kepentingan

²² H. Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 122-123.

masyarakat, tapi malah sebaliknya, masyarakat yang melayani kepentingan-kepentingan birokrasi padahal tujuan dibentuknya birokrasi adalah untuk melayani kepentingan masyarakat.

Realitas dan fakta yang ada ini menurut hemat penulis adalah akibat dari kebijakan pemerintah Orde Baru dengan berbagai deregulasi demi terciptanya birokrasi yang kuat. Birokrasi dipakai sebagai instrumen rasional untuk mencapai suatu tujuan, sehingga birokrasi dipakai sebagai alat untuk memperoleh keuntungan. Hal ini terlihat dari layanan birokrasi di Indonesia, hampir di semua lini birokrasi pada era Orde baru sampai sekarang (Orde Reformasi) masih tampak, tidak ada yang gratis. Semua harus bayar, dari mulai urusan melahirkan, menikah, kematian, dari urusan sekolah (pendidikan) samapai pada pekerjaan dan lain sebagainya.

Dalam kaitan ini, Max Weber²³ mendefinisikan birokrasi sebagai lembaga/organisasi yang merupakan instrumen rasional untuk mencapai tujuan. Organisasi memiliki sumber daya seperti sumber keuangan, fasilitas fisik, dan pola-pola budaya serta hasil yang ingin dicapainya. Sumber daya yang melingkupi birokrasi adalah unsur penting dan berperan sebagai faktor pendukung dalam mewujudkan tujuan yang telah ditetapkan. Proses mengenai bagaimana tujuan birokrasi tercapai terletak pula pada bagaimana interaksi antara lembaga maupun lingkungannya.

Dari apa yang telah dipaparkan di atas, menunjukkan bahwa aspek sosial-budaya, yaitu kesadaran untuk berorganisasi dan bermasyarakat (bersosialisasi) yang melekat pada masyarakat nonpribumi (etnis Cina) dan persepsi bahwa uang

²³ Dalam Blau and Peter M; Mayer, *Birokrasi Dalam Masyarakat Modern*, UI Press, Jakarta, 1987, hal. 27-32.

adalah segala-galanya (semua bisa diatur) serta realitas Orde baru dengan birokrasinya yang kuat mempunyai peranan dan memberikan sumbangan bagi meletusnya kerusuhan yang disertai amuk massa di kabupaten Brebes.

B.2. Faktor Ekonomi

Faktor ekonomi merupakan faktor yang memberi kontribusi bagi meletusnya kerusuhan. Faktor ekonomi inilah yang justru berperan besar sebagai pemicu pecahnya kerusuhan yang disertai amuk massa di kabupaten Brebes. Hal ini didasarkan pada fakta yang diperoleh dari penelitian, hampir seluruh responden yang diwawancarai, semuanya mengindikasikan bahwa motif awal massa melakukan pengrusakan dan penjarahan didorong semata-mata karena motif ekonomi.

Tidak dapat dipungkiri, bahwa persoalan ekonomi dengan berbagai bentuk dan dimensinya serta kebijakan ekonomi yang dijalankan oleh pemerintahan Orde Baru (Orba) memang berhasil mengupayakan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi Indonesia juga cukup tinggi tetapi dibalik prestasi tersebut menghasilkan kesenjangan sosial dan ekonomi yang menganga demikian lebarnya.

Kondisi demikian tidak terlepas dari peranan kebijakan pemerintah Orde Baru dengan program utamanya merangsang pertumbuhan ekonomi dengan masuknya modal asing. Untuk itu warga keturunan (etnis Cina) yang mempunyai keterampilan di bidang bisnis dan memiliki permodalan sangat dibutuhkan. Berawal dari sinilah muncul praktek "cukongisme" (sekarang dikenal dengan istilah korupsi, kolusi, dan nepotisme); di mana yang mendominasi adalah antara

pengusaha Cina dengan oknum-oknum penguasa, dari mulai pejabat sipil maupun militer. Pengusaha keturunan Cina lebih memilih bekerja sama bisnis dengan penguasa, karena penguasa akan bisa memberikan jaminan keamanan usahanya.²⁴

Pendapat senada dikemukakan Leo Suryadinata,²⁵ bahwa kedudukan ekonomi orang Cina berawal dari kebijakan pemerintah Orde Lama dengan sistem benteng yang memunculkan pengusaha "Ali Baba". Lalu, di era Orde baru muncul sistem cukong: seorang pedagang Cina yang bekerja sama dengan elite penguasa.

Menurut hemat penulis, akibat dari kebijakan pemerintah Orde Baru itu hasilnya hanya membesarkan kalangan pengusaha Tionghoa dengan munculnya konglomerasi, sedangkan perekonomian rakyat masih terus tertinggal, bahkan kesenjangan antara kelompok pengusaha keturunan Cina dan penduduk (pengusaha) pribumi semakin jauh.

Sebagai akibat dari munculnya praktek cukongisme, maka lahirlah konglomerasi pengusaha etnis Cina (minoritas) yang bekerja sama dengan penguasa dan kroni-kroninya dari keluarga cendana, sehingga muncul nama-nama seperti Liem Sioe Liong (BCA Group), Bob Hasan (Nusamba Group), Prayogo Pangestu, Marimutu Sinivasan (Texmaco Group), William S (Astra Group), Syamsul Nursalim (Pemilik Gajah Tunggal), Sudwikatmono, Probosutedjo dan lain sebagainya.

Kue pembangunan yang disediakan itu, sebagian besar hanya dinikmati oleh sekelompok kecil orang, sementara yang sebagian besar lainnya memperebutkan sisa-sisanya. Yang memprihatinkan lagi, akibat dari pertumbuhan ekonomi yang cepat itu melahirkan fenomena "*kemiskinan massal*," dan

²⁴ H. Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 123.

²⁵ Leo Suryadinata dalam Abdul Baqir Zein, *Op. Cit.*, hal 64.

kekayaan yang berlimpah dari segelintir orang yang hidup dengan kondisi serba mewah. Kelompok pertama yang tidak diuntungkan ini (the have nots) secara potensial mudah terpancing bagi munculnya kerusuhan-kerusuhan sosial.

Seperti dikatakan Emil Salim, warga negara Indonesia (WNI) keturunan Cina di Indonesia memiliki peranan ekonomi sangat besar. Mereka menguasai lima puluh persen perekonomian Indonesia (senilai 100 miliar dollar AS, kurs sebelum krisis moneter), walaupun jumlah warga etnis Cina hanya empat persen dari jumlah penduduk Indonesia. Mereka juga telah menguasai sebanyak 73 persen perusahaan *go public* berdasarkan kapitalisasi pasar.²⁶

Pendapat yang sama dikatakan oleh H. Sudarto, bahwa pemerintah sendiri seperti sering dikemukakan Presiden Soeharto, mengakui 70 persen perekonomian nasional dikuasai pengusaha keturunan Cina. Tetapi janji-janji pemerintah (Orba) untuk mewajibkan pengusaha keturunan Cina bekerja sama dengan pengusaha pribumi dalam mengembangkan usahanya tidak pernah dilakukan secara konsisten.²⁷

Dari pengamatan dan hasil penelitian di lapangan ditemukan fakta, bahwa ada kesenjangan ekonomi antara masyarakat nonpribumi (etnis Cina) dengan masyarakat pribumi. Hampir semua sektor ekonomi, perdagangan dan jasa dikuasai dan dimonopoli oleh masyarakat etnis cina, sehingga masyarakat pribumi hanya sebagai pemakai dan pengguna (consumer) saja. Hal ini menyebabkan semakin lebarnya kesenjangan sosial dan kesenjangan ekonomi yang ada.

²⁶ Emil Salim, data diambil dari *Nomura Research Institute* (Media Indonesia 1 Nopember 1998).

²⁷ H. Sudarto, *Op. Cit.*, hal. 124.

Munculnya kesenjangan ekonomi di atas, bila kita amati dan analisis ke belakang hal ini tidak terlepas dari kebijakan pemerintah (orde baru) di bidang ekonomi yang memungkinkan terjadinya hal tersebut di atas.

Fakta yang dapat penulis ungkap dalam penelitian ini adalah, pemicu awal dari rangkaian pecahnya kerusuhan dan amuk massa adalah kebijakan pemerintah yang menaikkan harga suku cadang kendaraan bermotor akibat turunnya nilai mata uang rupiah terhadap dolar sebagai akibat terjadinya krisis moneter dan krisis ekonomi di Indonesia.

Kebijakan menaikkan harga suku cadang atau onderdil kendaraan bermotor yang berimbas pada naiknya harga barang-barang kebutuhan pokok khususnya sembilan bahan pokok (sembako) mengakibatkan masyarakat semakin terpuruk karena tidak didukung oleh kemampuan daya beli masyarakat yang kuat. Akibat lebih jauh dari kebijakan pemerintah di bidang ekonomi di atas adalah bahwa masyarakat tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan pokok hidupnya, sekalipun kebutuhan fisik minimumnya (KFM), karena daya beli masyarakat sangat rendah. Konsekuensi dan imbas dari kebijakan tersebut di atas adalah kaum miskin (*the have nots*) *termarginalkan* oleh keberadaan sekelompok masyarakat kecil yang ekonominya kuat yang dikuasai oleh masyarakat nonpribumi khususnya yang beretnis cina.

Selain fakta yang telah diungkapkan di atas, terungkap juga fakta lain yang mendukung, yaitu dari hasil wawancara kepada pelaku²⁸ dan mereka yang ditangkap karena menjarah, bahwa motif yang mendorong mereka melakukan penjarahan dan kekerasan massal hanyalah karena mereka menginginkan harta

²⁸ Wawancara dengan pelaku kerusuhan (perusuh) di Lembaga Pemasyarakatan Brebes tanggal 30 Nopember 1998.

benda yang sebelumnya hanya bisa mereka temukan dalam khayalan/imajinasi saja dan mereka mempunyai satu obsesi bahwa dengan menjarah mereka dapat hidup senang seperti etnis Cina sekalipun mereka sadar bahwa perbuatannya melanggar hukum. Jadi pada hakekatnya mereka tidak menginginkan hal yang lebih, kecuali kehidupan yang secara ekonomis layak di tengah kesenjangan ekonomi yang menganga demikian lebarnya.

Dari paparan yang telah diuraikan di atas, menunjukkan bahwa kesenjangan ekonomi yang demikian lebarnya antara masyarakat pribumi dengan masyarakat nonpribumi khususnya yang beretnis cina mempunyai peranan yang besar dan memberikan sumbangan yang besar pula bagi munculnya kerusuhan yang disertai amuk massa di Kabupaten Brebes. Terbukti mereka yang ditangkap dan diadili sebagai pelaku pengrusakan dan penjarahan berasal dari masyarakat kelas bawah (miskin) dan berpendidikan rendah, sehingga hanya karena alasan ekonomilah mereka melakukan kekerasan massal yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dari uraian di atas menunjukkan bahwa peristiwa tersebut memang soal kesenjangan dan ketimpangan sosial dan ekonomi sebagai akibat kebijakan pemerintah Orde Baru di bidang politik. Dengan kata lain bahwa pecahnya kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes, merupakan hasil suatu proses politik dari kebijakan pemerintah Orde Baru yang telah menciptakan pembangunan yang hanya menguntungkan sedikit orang. Barisan orang kaya yang amat berjarak dengan orang-orang tak berpunya. Orang-orang kaya yang tak punya kepedulian sosial dan amat dimanja pemerintah. Sehingga muncul

kecemburuan sosial-ekonomi yang amat akut karena telah berlangsung bertahun-tahun.

B.3. Faktor Kesukuan, Agama, Ras dan Antar Golongan (Sara)

Mayoritas penduduk kabupaten Brebes adalah pemeluk agama Islam. Sementara itu penduduk agama selain Islam lebih kecil dibandingkan dengan pemeluk agama Islam. Namun demikian hubungan dan toleransi antar umat beragama sangat tinggi dan harmonis. Refleksi harmoni ini bisa dilihat di berbagai tempat di wilayah kabupaten Brebes, yaitu di kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari tempat meletusnya kerusuhan, di mana antara orang yang berbeda agama dan etnik bisa hidup rukun dan bertetangga dengan baik, sesama pemeluk agama saling menghormati. Di kecamatan Tanjung, ada sebuah gereja yang terletak persis di sebelah timur dari Masjid Jami "Almubarak" dan di kecamatan Losari ada sebuah Klenteng atau Vihara yang terletak di tengah-tengah pemukiman penduduk yang tidak jauh dari Vihara itu berdiri bangunan Masjid "Kauman" yang besar dan megah kebanggaan masyarakat kecamatan Losari. Dan selama itu pula menurut tokoh masyarakat dan tokoh agama setempat tidak pernah ada persoalan antara penduduk yang beragama Islam dengan mereka yang beragama bukan Islam, walaupun ada perselisihan di antara mereka hanyalah persoalan kecil antara warga dengan warga sebagai bagian dari hidup bertetangga.

Situasi harmonis ini terus terpelihara dengan kenyataan "ada kesenjangan" yang menjalar antara penduduk pribumi dengan masyarakat nonpribumi. Dalam konteks sosial budaya, ekspresi pemeluk agama Islam tercurahkan dengan baik begitu juga yang non Islam, sementara secara politik, masyarakat pribumi

mendapat porsi paling besar dalam birokrasi, baik di tingkat desa sampai pada tingkat kabupaten.

Sebenarnya jika kita mau merefleksi lebih lanjut harmoni yang ada tersebut, tampak bahwa situasi itu hanya bersifat permukaan dan simbolik belaka. Hal ini jelas menunjukkan masih adanya masalah menyangkut hubungan-hubungan dalam masyarakat. Karena itu, kendati di atas permukaan tidak tampak masalah, tetapi di bawah permukaannya sebenarnya ada problem ketegangan dan kekurangserasian. Ketegangan yang hampir-hampir tidak tampak kecuali melalui pengamatan yang serius, terutama bersumber dari (masih) adanya prasangka antar mereka. Misalnya prasangka adanya program kristenisasi di kalangan umat Islam terutama yang menyangkut penduduk miskin di desa-desa. Demikian juga sebaliknya ada prasangka di kalangan umat non-muslim yang sering memandang kalangan Islam kurang berpendidikan, terbelakang, kampungan dan lain sebagainya.²⁹

Fakta selanjutnya diperoleh dari hasil wawancara dengan pelaku³⁰, bahwa apa yang mereka lakukan itu didorong oleh rasa ketidaksukaan mereka pada etnis Cina sehingga apa yang mereka lakukan terhadap etnis cina dengan merusak, menjarah dan membakar harta benda milik etnis Cina dianggap sebagai suatu hal yang wajar dan dalam konteks agama mereka mempunyai persepsi bahwa perbuatan yang mereka lakukan "*tidak berdosa*" dan merupakan suatu "*kebanggaan*" tersendiri serta tidak menyesal telah melakukan perbuatan yang merugikan etnis cina.

²⁹ *Ibid.*, hal 29.

³⁰ Wawancara dengan pelaku kerusuhan di LP Brebes tanggal 30 Nipember 1998.

Selain melakukan wawancara dengan pelaku, penulis juga melakukan wawancara dengan saksi mata yang mengetahui peristiwa tersebut, yaitu bahwa di kalangan aparat penegak hukum sendiri (Polisi dan Tentara dari Batalyon 407 Adiwerna Slawi) yang diturunkan untuk mengamankan kerusuhan tersebut ada persepsi yang berbeda di antara mereka, yaitu ada yang bertindak tidak tegas dengan membiarkan massa melakukan penjarahan, ada yang bertindak tegas dengan memberikan tembakan peringatan untuk menghalau massa, ada yang bertindak diam (hanya mondar-mandir) bahkan ada polisi dan tentara yang memberikan perintah kepada gerombolan massa yang sudah berkumpul untuk menjarah dan membakar dengan ucapan "**cepat ambil dan bakar, mumpung punya cina**".

Dari gambaran yang telah dipaparkan di atas, penulis berpendapat bahwa munculnya kebencian dan anti Cina pada masyarakat pribumi, dikarenakan adanya praktek kolusi Soeharto dan kroni-kroninya dengan beberapa konglomerat etnis Cina yang kemudian ditiru pejabat-pejabat (sipil maupun militer) di bawahnya untuk memperkaya keluarga dan kelompoknya sendiri. Selain itu tidak dapat dipungkiri, semasa rezim Soeharto, bila menyentuh sedikit saja soal SARA, muncul ketakutan. Masyarakat sudah terbiasa selama 32 tahun dilarang bicara soal SARA karena akan dianggap subversif bagi yang melanggarnya.

B.4. Faktor Kebijakan (Tindakan) Aparat Penegak Hukum (Kepolisian)

Dari hasil wawancara dengan beberapa korban kerusuhan dan saksi mata, terungkap bahwa ketidakpekaan dan kelambanan aparat kepolisian dalam

menangani kerusuhan selalu dituding sebagai faktor yang turut memberikan kontribusi munculnya kerusuhan.³¹

Menurut pengamatan saksi mata, jika ketika itu aparat kepolisian segera bertindak cepat dan tepat serta mengedepankan upaya persuasif dengan mengadakan pendekatan kepada kerumunan massa yang mengelompok di sepanjang jalan pantura dan segera membubarkan kelompok massa, maka kerusuhan tidak akan meluas dan menimbulkan korban serta kerugian yang besar. Dari kronologis kejadian awal dapat diketahui bahwa setelah mendapat berita atau laporan tentang adanya kerusuhan yang terjadi secara serentak di sepanjang jalan pantai utara (pantura) dari mulai Pamanukan (Jawa Barat) sampai dengan kecamatan Losari (Jawa Tengah) seharusnya aparat kepolisian segera memblokir dan menjaga ruas jalan pantura untuk mengantisipasi pecahnya kerusuhan. Apalagi pergerakan massa pada Jumat pagi menunjukkan peningkatan dalam jumlah besar. Namun yang dilakukan aparat bukannya mengantisipasi pecahnya kerusuhan tetapi berusaha menyelamatkan dan mengevakuasi warga nonpribumi dengan mengumpulkan mereka di kantor Koramil dan Polsek.

Ternyata tindakan aparat kepolisian ini dinilai massa yang sudah bergerombol sebagai tindakan yang tidak tepat, karena menurut mereka Polisi hanya melindungi orang-orang yang mempunyai uang dan secara ekonomi mampu, sehingga tindakan itu memicu dan membangkitkan kemarahan massa dengan melakukan perusakan dan penjarahan serta pembakaran secara serentak di kecamatan Tanjung dan kecamatan Losari.

³¹ Wawancara dengan korban kerusuhan dan amuk massa di Kab. Brebes tanggal 5 Juni 1999.

Dari gambaran dan fakta yang telah diuraikan di atas, jelas menggambarkan bahwa pecahnya kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes dipicu pula oleh faktor kebijakan/tindakan aparat penegak hukum (polisi). Kendati demikian faktor tindakan aparat penegak hukum ini hanya memberikan kontribusi kecil dari keseluruhan faktor-faktor yang ada.

Dari faktor-faktor yang telah diuraikan di atas, penulis berpendapat, bahwa kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di Kabupaten Brebes adalah kerusuhan yang disebabkan oleh faktor "SARA". Hal ini sesuai dengan fakta, bahwa sasaran perusakan, penjarahan dan pembakaran adalah semua bangunan, gudang-gudang, toko-toko serta rumah-rumah dan gereja milik warga nonpribumi khususnya yang beretnis cina, padahal di sepanjang jalan pantai utara (pantura) di kecamatan Losari dan kecamatan Tanjung ada juga bangunan-bangunan dan rumah-rumah serta toko-toko milik warga pribumi (warga setempat), tetapi mereka tidak menyentuhnya. Ini menunjukkan bahwa kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di wilayah kabupaten Brebes merupakan amuk massa yang "*bernuansa sara*".

Adapun faktor ekonomi adalah faktor yang paling dominan dan memberikan kontribusi yang paling besar di antara faktor-faktor penyebab lainnya. Faktor ekonomilah yang menyebabkan massa melakukan penjarahan pada amuk massa tersebut.

Bila kita mencermati dan analisis ke belakang, muara dari itu semua adalah munculnya kesenjangan-kesenjangan, yaitu kesenjangan sosial dan kesenjangan ekonomi sebagai akibat dari kebijakan pemerintah orde baru di bidang ekonomi yang memberikan kemudahan-kemudahan dan fasilitas-fasilitas bagi warga keturunan (etnis ekonomi) sehingga lahir konglomerasi etnis cina

yang hampir menguasai perekonomian Indonesia. Keadaan ini ditambah pula dengan banyaknya pejabat (sipil maupun militer) yang korup, yang berjuang untuk kepentingan dirinya/keluarganya dan kelompoknya (kroninya) dengan memanfaatkan dan berlindung dibalik kebijakan ekonomi tersebut. Dengan demikian akar dari segala persoalan di Indonesia adalah kebijakan pemerintah orde baru di bidang ekonomi yang memungkinkan terjadinya hal tersebut di atas.

Drama Jum'at kelabu, 13 Pebruari 1998 sungguh merupakan tragedi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Seperti yang dikatakan Hairus Salim dan Andi Achdian, bahwa hari itu menjadi tong sampah besar dimana segala anarkhisme ditumpahkan, sinisme diumbar, kebencian dilampiaskan, dan dendam serta ambisi disalurkan. Amarah dan darah tumpah menjadi satu, ada yang terluka, kematian dan kehilangan harta benda, rumah, pekerjaan dan tempat ibadah bahkan kehilangan anggota keluarga.³²

Secara lebih luas Hairus Salim HS dan Andi Achdian³³ dalam tulisannya menyatakan, jika kita mau mengamati secara lapang dimensi kekerasan massal, akan terlihat adanya dimensi "perlawanan" di sana. Perlawanan yang pecah dari kompleksitas problema sosial, politik dan ekonomi yang selama ini dihadapi masyarakat yang terhegemoni dan terdominasi ketidakpuasan yang selama ini *mampet* dalam terowongan buntu kekuasaan. Kritik yang selama ini hanya disimpan dalam kepalan tangan di balik bantal, hari itu semuanya pecah.

³² Hairus Salim dan Andi Achdian, *Op. Cit.*, hal. 100.

³³ *Ibid.*, hal. 101-102.

C. Kebijakan Aparat Penegak Hukum Dalam Penanganan Kerusuhan Sebagai Upaya Untuk Melindungi Korban.

Mencermati berbagai masalah dan sebab-sebab yang melatarbelakangi meletusnya kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes dapat kita ketahui bahwa faktor penyebabnya sangat kompleks, karena tidak hanya menyangkut persoalan yuridis, tetapi juga menyangkut persoalan sosial, budaya, ekonomi dan politik. Oleh karena itu dalam menyikapi hal tersebut diperlukan berbagai perspektif yang integral untuk menganalisisnya.

Dari berbagai gambaran tentang kerusuhan, kekerasan dan berbagai faktor yang melatarbelakanginya, maka penanganan masalah kerusuhan dan amuk massa dengan berbagai bentuk dan dimensinya harus dilakukan dengan melibatkan segenap unsur masyarakat dan potensi lain yang ada di masyarakat demi tercapainya kembali kehidupan bermasyarakat yang aman dan tertib, tidak hanya untuk jangka pendek tetapi juga jangka panjang sebagai antisipasi, sehingga tidak akan terjadi lagi peristiwa yang sama di masa yang akan datang.

Penanganan kerusuhan tidak hanya menyangkut penyelesaian konflik fisik yang dapat diselesaikan melalui lembaga-lembaga yuridis formal seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan, tetapi juga lebih dari itu adalah menyangkut penanganan kondisi-kondisi yang melatarbelakangi penyebab pecahnya kerusuhan. Dengan demikian ada aspek penanganan untuk jangka pendek dan jangka panjang yang diarahkan pada penyelesaian secara yuridis formal dan nonformal maupun perbaikan kondisi-kondisi yang mendukung timbulnya kerusuhan. Dengan kata lain dalam konteks penelitian ini, kebijakan penanganan kerusuhan dan amuk massa sebagai bentuk perlindungan kepada

korban tidak hanya mengangkat peranan yang dapat dimainkan oleh hukum melalui hukum positif, tetapi juga tanpa mengurangi arti pentingnya kebijakan penanganan kerusuhan yang bersifat non-penal, sebab tindakan melawan hukum yang dilakukan oleh masyarakat dapat bersumber pada masalah kemasyarakatan yang sangat kompleks, yaitu sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politik, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan sebagainya.³⁴

Penyelesaian konflik dengan menggunakan kekerasan, semacam perusakan, penjarahan dan pembakaran serta penganiayaan dan pembunuhan yang dilakukan oleh sekelompok massa terhadap kelompok masyarakat lainnya merupakan penyelesaian yang sepihak. Ironisnya justru penyelesaian konflik sepihak ini tidak hanya dilakukan oleh masyarakat sederhana, akan tetapi dilakukan juga oleh masyarakat yang sudah modern.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, Ronny Hanitijo Soemitro³⁵ mengemukakan, bahwa bentuk-bentuk peradilan dan penyelesaian konflik yang dijumpai sepanjang sejarah pada masyarakat yang berbeda-beda, masih dapat dijumpai dalam masyarakat industri modern. Tidak semua konflik yang terjadi dalam masyarakat diajukan semua ke pengadilan. Berbagai macam perselisihan besar maupun kecil diselesaikan menurut cara-cara mereka sendiri, baik oleh pihak-pihak yang berselisih maupun oleh lingkungan di mana mereka berada.

Pada bagian lain dikatakan, ada beberapa bentuk penyelesaian konflik yang secara rinci dapat dibagi dalam 6 (enam) subkategori, yaitu :

(a) Kekerasan : cara penyelesaian konflik dengan menggunakan kekuatan fisik.

³⁴ T.O. Ihromi, *Antropologi Dan Hukum*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1984, hal. 14.

³⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, *Hukum Dan Masalah Penyelesaian Konflik Di Dalam Masyarakat*, Majalah Masalah-Masalah Hukum, Universitas Diponegoro, Nomor 2 Tahun 1993, Semarang, hal. 25.

- (b) Yuridis-politis : penyelesaian melalui saluran pemerintah, pembentukan keputusan legislatif, tindakan politik dan aksi sosial.
- (c) Yuridis-normatif : penyelesaian melalui proses pidana, perdata, administrasi, sidang pengadilan, proses singkat dan arbitrase.
- (d) Pra-yuridis : penyelesaian dengan pihak penengah, musyawarah dan melalui lembaga pengaduan.
- (e) Dikelola sendiri : melalui perundingan, kesepakatan dan dengan undian.
- (f) Penyelesaian sepihak : pihak yang paling lemah biasanya berusaha menyelesaikan secara sepihak melalui penyerahan diri, keluar atau melarikan diri atau mengundurkan diri.³⁶

Selanjutnya dikatakan bahwa bentuk-bentuk penyelesaian konflik di atas dapat digambarkan sebagai suatu garis lurus dimana mula-mula bentuk penyelesaian mandiri, dengan campur tangan pihak ketiga pertama suatu penyelesaian pra-yuridis, kemudian penyelesaian yuridis dengan pihak ketiga, sampai pada suatu perjuangan politik dan kelanjutan dari perjuangan ini dengan menggunakan sarana lain, yaitu kekerasan. Kekerasan merupakan suatu cara penyelesaian konflik dimana salah satu pihak mencoba menyelesaikan konflik terhadap pihak lain dengan menggunakan sarana fisik. Sama halnya dengan bentuk penyelesaian konflik yang lain, dalam penyelesaian dengan kekerasan juga masih mempertimbangkan penyelesaian atau pengakhiran konflik, meskipun pihak yang memepergunakan kekerasan mengajukan alasan bahwa cara ini merupakan satu-satunya jalan keluar yang dapat ditempuh.³⁷

³⁶ Ronny Hanitijo Soemito, *Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat*, Remaja Karya, Bandung, 1984, halaman 181-190.

³⁷ Ronny Hanitijo Soemito (1983), *Op. Cit.*, halaman 30.

Penyelesaian konflik dengan menggunakan kekerasan, jelas tidak akan menyelesaikan masalah sebab kekerasan yang dilakukan oleh kelompok etnis tertentu kepada etnis lainnya apabila direspon dengan tindakan yang sama akan menyebabkan konflik semakin berkepanjangan. Di sisi lain penyelesaian melalui hukum baik itu hukum formal maupun hukum adat menduduki posisi yang cukup penting mengingat fungsi dan peran yang bisa dimainkannya akan menghasilkan keputusan yang lebih memuaskan bagi kedua belah pihak. Dengan demikian hukum dengan fungsi yang melekat di dalamnya diharapkan mampu menjadi jembatan bagi pertemuan dua kelompok dengan kepentingan dan budaya yang berbeda.

Jadi secara fungsional hukum merupakan mekanisme pengintegrasian. Pada saat yang sama hukum itu merupakan pencerminan dan sekaligus juga indeks dari solidaritas sosial. Bersama-sama dengan moralitas, hukum merupakan perwujudan dan sekaligus sarana untuk mencapai harmoni sosial.³⁸

Dengan demikian hukum harus diberdayakan agar masyarakat percaya dan mengakui kekuatan dalam menyelesaikan persoalan-persoalan yang timbul di masyarakat, sehingga kehidupan berjalan dengan aman dan tertib. Sehingga masyarakat akan selalu menyerahkan setiap permasalahan atau konflik di antara mereka pada mekanisme hukum yang ada atau dengan kata lain hukum menjadi jalan utama bagi penyelesaian konflik.

Mengenai pemberdayaan hukum sebenarnya hal ini sudah dikenal dalam kehidupan masyarakat sejak dulu, baik berupa pranata untuk melindungi masyarakat maupun kontrol terhadap perilaku masyarakat. Seperti yang dikatakan

³⁸ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986, halaman 260.

oleh I.S. Susanto³⁹, bahwa di samping hukum sebagai pranata dan melakukan kontrol terhadap perilaku masyarakat, hukum juga diterima sebagai ideologi, dalam arti hukum diterima sebagai nilai-nilai keadilan, yakni harapan terhadap keadilan yang diberikan oleh hukum. Barangkali hukum dapat dipandang sebagai satu-satunya ideologi yang dewasa ini diterima secara luas dalam kehidupan masyarakat, negara, antar negara maupun masyarakat Internasional. Sebagai ideologi, hukum memberi kekuatan sekaligus harapan khususnya yang berupa keadilan. Sebagai ideologi karenanya hukum sekaligus berfungsi sebagai alat integrasi bagi masyarakat, baik karena diterima sebagai sudah benar (*taken for granted*) bahwa orang harus mematuhi hukum maupun karena hukum bersifat adil. Namun di sisi lain, seperti halnya ideologi pada umumnya hukum juga menjadi sumber penting dari timbulnya ketegangan-ketegangan manakala dia tidak mampu atau semakin jauh dalam memenuhi harapan-harapan yang dijanjkannya.

Diterimanya hukum sebagai pranata, kontrol sosial dan sekaligus sebagai ideologi menjadikannya sebagai suatu kekuatan yang dapat mengontrol setiap perilaku masyarakat, sehingga apa yang diharapkan dari hukum seperti pengintegrasi dan ketertiban dapat terwujud. Kekuatan hukum inilah yang menjadi inti pemberdayaan sehingga tercapai apa yang diinginkan tersebut.

Dalam tulisannya yang lain mengenai bagaimana pemberdayaan masyarakat sebagai bagian yang integral dari pemberdayaan hukum harus

³⁹ I.S. Susanto, *Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap*, Makalah Disampaikan Pada "Diskusi Ilmiah Bencana Asap Dalam Berbagai Perspektif", Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Diponegoro, Semarang, 3 November 1997, halaman 1.

dilakukan, I. S. Susanto⁴⁰ melihatnya dari upaya masyarakat mengatasi atau melawan kejahatan dengan mengemukakan, bahwa pemberdayaan masyarakat dalam menanggulangi kejahatan bukan berarti menjadikan masyarakat sebagai objek untuk diberi *perintah* agar memburu pelaku kejahatan, akan tetapi bagaimana menumbuhkan kesadaran diri pada masyarakat akan perlunya melawan kejahatan, yakni sebagai bagian dari tanggung jawab sosialnya, sebagai bagian dari perlindungan terhadap hak asasinya sendiri maupun orang lain, sebagai bagian dari kewajiban moralnya.

Dari apa yang telah dijelaskan di atas maka dapat dikatakan bahwa dalam pengertian yang luas, pemberdayaan hukum meliputi pemberdayaan sumber daya manusia, institusi atau lembaga hukum dengan segala sarana dan prasarana yang mendukungnya agar hukum mampu menjalankan fungsi rekayasa sosial (*social engineering*) dan melakukan kontrol sosial sehingga tercipta ketertiban dan integrasi sosial yang dicita-citakan. Dengan kata lain pemberdayaan hukum dalam arti luas dilakukan dengan memperoleh kekuatan dan akses melalui pemberdayaan substansi, institusi dan bekerjanya hukum dalam masyarakat sebagai upaya menangani kerusuhan sosial di kemudian hari.

Persoalan hukum dapat dilihat pada ketidakmampuan hukum untuk menjembatani atau menjadi media penyelesaian konflik yang timbul dari berbagai aspek kehidupan budaya, ekonomi dan politik sehingga hukum hanya jadi penonton dari serangkaian tindakan anarkhisme yang dilakukan oleh massa. Fenomena ini jelas tidak datang dengan sendirinya, tetapi terjadi melalui proses dan waktu yang panjang dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

⁴⁰ I. S. Susanto, *Kejahatan Dan Pemberdayaan Masyarakat*, sebuah artikel di harian Suara Merdeka, Semarang.

Senada dengan hal di atas, M. Mahfud MD ⁴¹ mengatakan, konfigurasi politik orde baru digambarkan bersifat otoriter karena menempatkan pemerintah pada posisi yang sangat dominan dengan sifat yang intervensionis dalam penentuan dan pelaksanaan kebijakan negara sehingga potensi dan aspirasi masyarakat tidak teragregasi dan terartikulasi secara proporsional. Bahkan, dengan peran yang sangat dominan, badan perwakilan rakyat dan partai politik tidak berfungsi dengan baik dan lebih merupakan alat justifikasi (*rubber stamps*) atas kehendak pemerintah, sedangkan pers tidak memiliki kebebasan dan senantiasa berada di bawah kontrol dan bayang-bayang pembreidelan.

Hal yang sama juga dikemukakan oleh Nasikun, bahwa meskipun negara ini dibangun di atas pilar-pilar hukum, bukan kekuasaan sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar 1945, namun 'das sein'-nya hukum lebih banyak dijadikan alat politis untuk melindungi kepentingan penguasa atau kelompok tertentu sehingga hukum menjadi tidak aspiratif, memihak yang kuat dan tidak tegas. Dengan sendirinya hukum kurang mampu melindungi masyarakat banyak dalam meraih dan mempertahankan kepentingan-kepentingannya dalam struktur kehidupan bernegara. Dengan kata lain sekalipun di dalam bentuk penampilan formalnya hukum dengan gagah menyatakan dirinya sebagai instrumen perlindungan bagi mereka yang tertindas, di dalam kenyataan materilnya ia seringkali lebih banyak tampil sebagai instrumen kekerasan bagi penguasa untuk melestarikan dan mereproduksi kekuasaannya.⁴²

⁴¹ M. Mahfud MD., *Pergulatan Politik Dan Hukum Di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, halaman 8.

⁴² Nasikun, *Hukum, Kekuasaan Dan Kekerasan: Suatu Tinjauan Sosiologis*, Makalah Seminar Nasional Tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum Dalam Masa Pembangunan Dan Restrukturisasi Global, 1996, halaman 17.

Kebijakan pemerintah di bidang ekonomi menimbulkan persoalan, yaitu munculnya kesenjangan dan ketidakmerataan hasil-hasil pembangunan karena pilihan model kebijakan yang hanya berorientasi pada pertumbuhan semata, mengakibatkan munculnya konglomerasi atau konsentrasi aset, monopoli dan oligopoli. Akibat dari kebijakan ini lahirlah raksasa ekonomi dengan modal yang sangat besar melakukan ekspansi ke berbagai bidang dengan mendapatkan segala fasilitas dan kemudahan dari pejabat pemerintah, meskipun melalui cara-cara yang tidak etis bahkan melanggar hukum.⁴³

Mengingat persoalan-persoalan seperti yang telah diuraikan di atas, maka dalam perspektif yang lebih luas pemberdayaan hukum menjadi pilihan yang tidak bisa ditawar dengan konsekuensi hukum harus diberdayakan dan ditempatkan pada landasan semula ketika negara ini mulai dibangun, sehingga semua aspek kebijakan yang diambil pemerintah dalam semua bidang kehidupan masyarakat berjalan di atas rel-rel hukum.

Untuk itu diperlukan sejumlah prasyarat yang harus dipenuhi agar suatu pendekatan hukum dapat diandalkan bagi pengendalian kekerasan atau kekuasaan, yaitu **Pertama**, hukum dimaksud harus dirumuskan dan dilakukan oleh mereka yang benar-benar jujur, berkepribadian dan tidak punya pamrih, **Kedua**, lembaga penegak hukum harus benar-benar dapat dibebaskan dari dan berada di luar kekuasaan lembaga eksekutif.⁴⁴

Senada dengan hal di atas, Satjipto Rahardjo mengemukakan, bahwa dalam konteks ini pemberdayaan hukum berhubungan erat dengan mekanisme

⁴³ Sri Bintang Pamungkas, *Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia: Suatu Evaluasi Atas Kebijakan Pembangunan Pemerintah, Dalam Kumpulan Tulisan, Kemiskinan Dan Kesenjangan Di Indonesia*, Aditya Media, Yogyakarta, 1995, halaman 54.

⁴⁴ Nasikun, *Op. Cit.*, halaman 18.

bekerjanya hukum dalam masyarakat, yaitu penegakan hukum sebagai suatu sistem yang terdiri dari komponen substansial, struktural dan kultural. **Komponen substansial** adalah yang berkaitan dengan produk sistem penegakan hukum yang dapat ditemukan dalam peraturan perundang-undangnya. **Komponen struktural** berkaitan dengan bagian-bagian yang bekerja dalam sistem atau mekanisme penegakan hukum, yaitu lembaga-lembaga penegak hukum yang bekerja dalam kerangka fungsi dan perannya dengan berbagai sarana-sarana pendukungnya. Sedangkan **komponen kultural** berkaitan dengan nilai-nilai, perilaku dan apresiasi masyarakat terhadap hukum.⁴⁵

Dengan kerangka pemikiran di atas, maka kebijakan aparat penegak hukum dalam menangani kerusuhan yang disertai amuk massa sebagai upaya untuk melindungi korban di kabupaten Brebes dapat dilakukan tidak hanya dengan memberdayakan hukumnya sebagai konsekuensi dilanggarnya aturan-aturan hukum, akan tetapi lebih luas dari itu adalah memperbaiki kondisi-kondisi yang melatarbelakangi meletusnya kerusuhan dan amuk massa yang “ bernuansa sara “ yang dilakukan oleh etnis jawa (pribumi) dengan etnis cina (nonpribumi).

Kebijakan yang diambil oleh aparat penegak hukum dalam penanganan kerusuhan di kabupaten Brebes dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu penanganan jangka pendek untuk menghentikan kerusuhan dengan segala akibat-akibatnya dan penanganan jangka panjang yang diarahkan pada faktor timbulnya kerusuhan. Dalam konteks ini dapat dikatakan bahwa penanganan tersebut di atas dilakukan secara luas dan menyeluruh, karena dari paparan hasil penelitian di lapangan diperoleh fakta, bahwa timbulnya kerusuhan yang bernuansa sara di

⁴⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, halaman 153-154.

Kabupaten Brebes di samping disebabkan oleh persoalan-persoalan hukum juga disebabkan oleh persoalan-persoalan di luar hukum, oleh karena itu sebaiknya kebijakan yang diambil adalah kebijakan penanganan yang integral. Dengan kata lain penanganan kerusuhan dapat dilakukan dengan menggunakan upaya penal juga penanganan yang bersifat non-penal sebagai sarana penyelesaian konflik, karena disadari bahwa masalah kejahatan atau kekerasan yang dilakukan oleh masyarakat dapat juga bersumber pada masalah-masalah kehidupan bernegara atau bermasyarakat yang sangat kompleks, yakni sebagai masalah sosio-psikologis, sosio-politis, sosio-ekonomi, sosio-kultural dan lain sebagainya.

Seperti yang dikemukakan oleh Barda Nawawi Arief,⁴⁶ bahwa upaya penanggulangan kejahatan perlu ditempuh dengan pendekatan kebijakan, dalam arti ada keterpaduan (integralitas) antara politik kriminal dan politik sosial; dan ada keterpaduan (integralitas) antara upaya penanggulangan kejahatan dengan "penal" dan "non-penal". Bertolak dari konsepsi kebijakan integral yang demikian itu, maka kebijakan penanggulangan kejahatan tidak banyak artinya apabila kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan itu sendiri justru menimbulkan faktor-faktor kriminogen dan viktimogen.

Dengan mempertimbangkan beberapa faktor-faktor yang menyebabkan meletusnya kerusuhan yang disertai amuk massa, maka kebijakan aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan hukum kepada korban amuk massa di kabupaten Brebes, dilakukan dengan cara sebagai berikut :

⁴⁶ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya, Bandung, 1996, halaman 4 dan 8.

C.1. Penanganan Jangka Pendek

A. Menghentikan Kerusuhan dan Konflik Fisik Antar Warga (etnis)

Dalam penanganan ini, upaya terpenting yang dilakukan adalah menghentikan kerusuhan dan konflik fisik antar warga (etnis) supaya kerusuhan tidak meluas ke daerah lain di sekitarnya dan untuk menghindari bertambahnya korban serta kerugian dari masing-masing pihak. Penanganan ini dilakukan dengan metode pendekatan yang persuasif dan pendekatan represif.

Pendekatan persuasif dilakukan dengan cara memberikan pengertian, menumbuhkan kesadaran dan memperketat pengawasan terhadap warga yang berpotensi untuk menghasut dan memprovokasi warga juga melakukan pengawasan dan penggeledahan terhadap mereka yang membawa senjata tajam karena dimungkinkan akan menyulut kembali kerusuhan yang sudah reda.

Terhadap kedua etnis (jawa dan cina) dan kelompok masyarakat yang lain diserukan untuk dapat menahan diri, serta saling menjaga dan menjadi polisi dalam dirinya masing-masing untuk memberikan kontribusi bagi keamanan dan ketertiban serta normalisasi kehidupan di lokasi kerusuhan. Masyarakat dihimbau tidak mudah terpancing oleh setiap ucapan dan tindakan yang dapat merangsang timbulnya kembali kerusuhan. Kesadaran, pemahaman masyarakat terhadap arti penting kesatuan dan persatuan perlu ditumbuhkembangkan dan ditingkatkan yang semuanya itu dilakukan oleh aparat kepolisian bersama-sama dengan tokoh masyarakat, tokoh adat, tokoh agama dan tokoh pemerintahan serta masyarakat itu

sendiri. Melalui penjelasan para tokoh ini, wawasan kebangsaan masyarakat dapat secara perlahan dibuka sehingga diperoleh pemahaman agar mereka dapat saling menerima dan saling menghargai sesama.

Dari pengamatan di lapangan menurut saksi mata, pendekatan represif yang dilakukan oleh aparat pada saat kerusuhan tersebut meletus, dilakukan oleh aparat Kepolisian dengan dibantu oleh Tentara dari Batalyon 407 Slawi dengan cara segera melokalisir daerah kerusuhan dan menutup jalan dengan barikade pasukan di sepanjang jalan pantai utara (pantura) dari mulai perbatasan propinsi Jateng dengan Jabar, yaitu kecamatan Losari sampai dengan kecamatan Tanjung. Upaya ini dilakukan untuk mencegah masuk dan bergabungnya massa dari propinsi Jawa Barat (yang sebelumnya telah dilanda kerusuhan) ke propinsi Jawa Tengah untuk memprovokasi massa di Jawa Tengah untuk melakukan kerusuhan yang lebih besar lagi. Di samping itu aparat juga melakukan pembersihan dan *sweeping* bagi masyarakat yang bergerombol di jalan-jalan di wilayah kerusuhan dengan perintah tembak di tempat bagi siapa saja yang melanggar ketentuan yang telah ditetapkan pada saat meletusnya kerusuhan.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Komandan Batalyon 407 Slawi dan Kapolres Brebes⁴⁷ diperoleh keterangan bahwa tindakan aparat yang tegas dengan melakukan tembak di tempat terhadap pelaku kerusuhan dilakukan dengan tujuan untuk mencegah munculnya kerusuhan yang lebih besar lagi dan meluas ke daerah lain di sekitarnya, sehingga perlu

⁴⁷ Wawancara dengan Kapolres Brebes tanggal 25 Mei 1999.

diantisipasi dan dicegah dengan tindakan tepat dan tegas sesuai prosedur yang berlaku. Di samping itu massa yang melakukan kekerasan sudah di luar batas toleransi dengan bersikap anarkhis, yaitu melakukan kerusakan, penjarahan terhadap semua isi toko-toko dan membakarnya dengan sebelumnya mengancam dan menganiaya warga yang beretnis Cina bila tidak menyerahkan semua uang, perhiasan dan harta benda lainnya.

Kebijakan lain yang dilakukan aparat penegak hukum pasca kerusuhan adalah dengan mengadakan patroli dan penerapan jam malam di lokasi kerusuhan untuk mencegah kerusuhan susulan meletus kembali dan untuk mencegah timbulnya korban dan kerugian yang lebih besar bagi korban amuk massa tersebut.

B. Melakukan Ikrar Damai

Kebijakan selanjutnya yang dilakukan oleh aparat penegak hukum bersama-sama dengan tokoh-tokoh masyarakat lainnya adalah dengan melakukan Ikrar Damai, khususnya dari kedua kelompok masyarakat dan etnis dengan cara masing-masing untuk tercipta dan pulihnya kembali suasana aman dan damai.

Sebagai wujud dan tindak lanjut dari ikrar damai tersebut, salah satu kelompok masyarakat, yaitu etnis cina dengan kesadaran mereka sendiri melakukan kegiatan sosial berupa "Gerakan Peduli Lingkungan" dengan cara mengumpulkan uang untuk membeli material guna membangun desa se kecamatan Tanjung dan se kecamatan Losari yang berupa pengerasan jalan, perbaikan saluran air dan membantu rehabilitasi

masjid yang tertunda pembangunannya dengan bergotong royong dan "*membaur*" dengan masyarakat setempat.

Di samping melakukan kegiatan fisik, juga melakukan kegiatan non-fisik berupa pemberian modal bagi kegiatan ekonomi produktif dengan membentuk **kelompok kerja mandiri** yang bergerak di bidang percetakan dan sablon serta kelompok mandiri peternakan ayam buras. Adapun anggota-anggota kelompok mandiri tersebut adalah para pemuda yang mempunyai keterampilan di bidangnya dan merupakan modal bergulir.

Penulis berpendapat, bahwa cara ini harus disebarluaskan ke seluruh warga masyarakat, terutama mereka yang bertikai, mulai dari tingkat propinsi, kabupaten, kecamatan sampai ke desa-desa sehingga gaung perdamaian dapat didengar dan diterima sebagai satu solusi untuk menghentikan konflik.

Menurut tokoh masyarakat setempat, upaya yang dilakukan tersebut kurang efektif, namun cara tersebut masih dapat memberikan kontribusi bagi penyelesaian konflik bila semua tokoh yang punya akses langsung dan mengakar ke bawah turut dilibatkan secara aktif dan paling tidak upaya ini untuk sementara dalam jangka pendek dapat mengakhiri kerusuhan dan konflik yang bernuansa sara di kabupaten Brebes.

C. Melakukan Tindakan Hukum Secara Cepat dan Tepat

Persoalan mendasar yang ditemukan di lapangan dalam hal tindakan hukum terhadap pelaku kerusuhan dan amuk massa adalah tidak adanya kesamaan persepsi antara aparat penegak hukum (Kepolisian, Kejaksaan

dan Pengadilan) dengan keinginan sekelompok masyarakat yang menjadi korban kerusuhan dan amuk massa tersebut.

Kebijakan yang dilakukan oleh aparat kepolisian sebagai pejabat yang mempunyai kewenangan untuk melakukan penangkapan, penahanan dan penyidikan terhadap pelaku tidak sejalan dengan keinginan korban. Menurut Kapolres Brebes⁴⁸, bahwa mereka yang diproses verbal dan diadili oleh Pengadilan Negeri Brebes adalah pelaku yang tertangkap tangan karena melakukan kerusakan, penjarahan dan pembakaran pada saat kerusuhan itu meletus, karena tidak mungkin aparat kepolisian menangkap semua orang yang berkumpul dalam satu titik (massa) yang demikian banyaknya, sehingga hanya mereka yang tertangkap tangan saja yang ditangkap.

Sementara berdasarkan wawancara yang penulis lakukan pada pihak korban⁴⁹, mengharapkan agar semua pelaku ditangkap dan diadili sesuai dengan hukum yang berlaku karena telah bertindak melawan hukum dan merugikan pihak korban, demi terpenuhinya rasa keadilan bagi korban.

Dari penelitian yang diperoleh di lapangan ditemukan data bahwa pelaku amuk massa yang ditangkap oleh aparat kepolisian dan diadili di Pengadilan Negeri Brebes berjumlah 15 (lima belas) orang karena telah merusak, menjarah dan membakar toko-toko dan rumah-rumah milik warga keturunan (etnis Cina). Adapun rumah yang dirusak sebanyak 25 (duapuluh lima) rumah, toko yang isinya dijarah sebanyak 20 (duapuluh) toko dan rumah yang dibakar sejumlah 3 (tiga) rumah dan 1 (satu) tempat

⁴⁸ Hasil wawancara dengan Kapolres Brebes tanggal 25 Mei 1999.

rumah ibadah, yaitu gereja Katholik Tanjung rusak. Total nilai kerugian kurang lebih dua milyar rupiah.

Dari 15 (limabelas) orang perusuh yang ditangkap diadili tersebut ternyata mereka bukan pelaku utama tetapi hanya turut serta melakukan suatu tindak pidana, sehingga siapa provokator dan aktor intelektualnya tidak terungkap dan tertangkap.

Menurut hemat penulis, penanganan hukum secara cepat dan tepat perlu segera ditindaklanjuti, terutama mencari dan menangkap provokator dan aktor intelektualnya. Bagaimanapun juga jangan sampai terjadi demi untuk mengejar kepastian hukum, aparat mengabaikan rasa keadilan masyarakat, yang mungkin akan menyebabkan masalah baru, yaitu munculnya ketidakpuasan masyarakat yang berakibat munculnya konflik baru.

Oleh karena itu penanganan yang tepat termasuk proses pengadilan yang cepat terhadap pelaku kerusuhan dan amuk massa akan dapat memberikan arti bagi korban yang telah terlanggar hak atas hidupnya dan bebas dari rasa takut serta terlukai perasaan hukumnya juga menderita kerugian secara material maupun immaterial tentunya akan memberikan nilai dan kepuasan masyarakat terhadap kerja aparat, yang pada akhirnya secara perlahan dapat berpengaruh pada performance aparat di mata masyarakat.

⁴⁹ Wawancara dengan korban pembakaran rumah dan toko onderdil di Tanjung pada tanggal 20 Agustus 1998.

D. Mengadakan Forum Dialog Antar Etnis

Upaya dan kebijakan lain yang dilakukan oleh aparat penegak hukum adalah dengan mengadakan atau memfasilitasi suatu forum terbuka intern etnis dan antar etnis dengan tujuan mendialogkan dan menjembatani perbedaan-perbedaan antar keduanya (etnis jawa dengan cina). Dalam dialog antar etnis ini, materi yang disampaikan adalah wawasan kebangsaan dengan penekanan pada arti pentingnya menjaga persatuan dan kesatuan bangsa demi menjaga stabilitas daerah dan stabilitas nasional.

Upaya-upaya ini patut dikembangkan untuk menjaga kesinambungan hubungan antar etnis sebagai salah satu cara untuk mengurangi ketegangan dan menyamakan persepsi di antara kedua etnis. Oleh karena itu menurut hemat penulis, pemerintah daerah perlu memprakarsai dialog tersebut dengan bantuan segenap unsur masyarakat terkait termasuk kalangan terpelajar dari kedua etnis.

C.2. Penanganan Jangka Panjang

Upaya penanganan jangka panjang diarahkan untuk memperbaiki kondisi-kondisi baik secara langsung maupun tidak langsung yang memberikan pengaruh terhadap munculnya kerusuhan dan amuk massa yang dilakukan oleh masyarakat pribumi kepada non-pribumi (etnis Cina) di kabupaten Brebes.

Adapun upaya dan kebijakan yang dilakukan dalam menangani kerusuhan dan amuk massa tersebut dilakukan dengan melalui beberapa aspek, yaitu :

A. Penanganan dengan Pendekatan Aspek Budaya.

Sebagaimana yang telah diuraikan dalam subbab tentang faktor penyebab timbulnya kerusuhan dan amuk massa di atas, diperoleh fakta bahwa faktor budaya memberikan sumbangan terhadap meletusnya kerusuhan dan amuk massa . Oleh karena itu untuk penanganan jangka panjang terhadap faktor budaya dilakukan sebagai berikut :

- 1). Sehubungan dengan adanya perbedaan budaya antara kedua kelompok atau etnis, maka untuk mengatasi perbedaan budaya tersebut diadakan semacam forum dialog yang bersifat permanen atau suatu institusi sebagai suatu wadah yang memungkinkan terjadinya dialog dan interaksi positif antar etnis.

Seperti yang dikatakan oleh Sardjono Jatiman⁵⁰, bahwa dialog antar etnis dan kelompok ini akan dapat menjembatani perbedaan antar keduanya. Kedua etnis akan menyadari, memahami dan menghargai perbedaan yang ada. Perbedaan itu perlu terus didialogkan agar semua generasi, utamanya generasi muda dan pendatang yang baru merantau tahu dan mengerti persoalan yang pernah terjadi antara mereka, sehingga secara perlahan akan tumbuh kesadaran untuk mengurangi atau mungkin meninggalkan kebiasaan yang dapat memicu konflik. Institusi permanen ini

⁵⁰ Sardjono Jatiman, Tabloid Mutiara, Januari, 1997, halaman 7.

mengatur mekanisme penyelesaian apabila terjadi konflik antar kedua etnis ataupun kelompok.

Sebagai tindak lanjut dari munculnya kesadaran akan pentingnya dialog antar etnis, maka pasca kerusuhan di kabupaten Brebes dibentuk **"Kelompok Pembauran Warga Keturunan"** yang ada pada setiap kecamatan dan desa-desa di Kabupaten Brebes.

Menurut hemat penulis, dengan dibentuknya wadah ini untuk jangka panjang dengan mengintensifkan kegiatan yang terprogram mengenai pembauran dan dialog yang berkesinambungan diharapkan perbedaan budaya antar kedua etnis tidak akan memicu kembali konflik yang berkepanjangan dan mengakhiri konflik antar etnis yang "bernuansa sara" dalam bentuk kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes.

Aktivitas yang dilakukan dalam wadah pembauran ini, antara lain dengan membentuk Tenaga Kerja Pelaksana Pembauran (TPP). Dengan adanya TPP ini informasi pembauran dapat dimonitor dengan efektif sampai ke tingkat RT, sehingga bila terjadi kerusuhan rasial, dengan cepat bisa diatasi. Anggota TPP diambil dari pengurus kampung (RT dan RW), mereka dipilih dari kampung-kampung yang banyak dihuni oleh keturunan Cina. Para anggota TPP diberi bekal, antara lain, P4, Wawasan Nusantara, serta bagaimana menggerakkan warga keturunan Cina di kampung masing-masing untuk bergotong royong bersama masyarakat

setempat. Contoh konkret dari program TPP ini adalah mengadakan siskamling bersama antara warga keturunan dan masyarakat setempat dimana ada ketentuan bagi warga keturunan tidak boleh diwakilkan, kecuali ada alasan khusus, dan dalam peringatan hari nasional. Juga yang unik, ada kesepakatan dari para anggota TPP untuk warga agar panggilan untuk orang cina diindonesiakan. Contohnya, panggilan “engkoh” diganti dengan “mas”, “engkong” diganti dengan “mbah atau eyang” dan “tacik” diganti dengan “mbak”.

Kegiatan TPP ini di kabupaten Brebes masih berlangsung namun tidak seintensif ketika pertama kali dibentuk, sehingga banyak program yang belum bisa diwujudkan.

Pengelolaan TPP ini tidak di bawah Badan Komunikasi Penghayatan Kesatuan Bangsa (Bakom PKB) yang swasta, tapi langsung oleh Kelompok Penggerak Pembauran Lapangan (KPPL), suatu badan resmi di kabupaten Brebes yang diketuai oleh Kepala Kantor Sosial Politik.

- 2). Sebagai suatu komunitas masyarakat, kehidupan kelompok yang terlibat dalam pola pemukiman masyarakat Cina (warga keturunan) yang tertutup secara perlahan dikurangi. Menurut pendapat penulis, mereka sebaiknya tidak hidup secara mengelompok atau membatasi diri tetapi *membaur* dengan kelompok lain. Karena dengan pemukiman yang terpisah tersebut akan mudah memancing munculnya konflik dan kecemburuan sosial.

Senada dengan hal di atas, Sardjono Jatiman ⁵¹ menulis, bahwa pola permukiman terpisah semacam ini memang menyebabkan intensitas interaksi antar kelompok menjadi rendah sehingga konflik kecil jarang terjadi diantara kelompok, tetapi dalam situasi ini *stereotype* justru dapat memperuncing konflik, akibatnya konflik antar individu mudah berkembang sekaligus menjadi konflik antar kelompok. Berbeda halnya dengan pola permukiman yang terpadu, dimana konflik kecil berpotensi terjadi, tetapi konflik semacam itu justru membuat mereka saling mengenal dan melalui institusi interaksi kelompok konflik dapat segera diselesaikan.

Selain hal tersebut di atas, masalah bahasa juga perlu mendapat perhatian dan penanganan. Karena dari pengamatan dan hasil penelitian ditemukan fakta, bahwa komunikasi sehari-hari pada masyarakat etnis Cina lebih banyak menggunakan bahasa mandarin (Cina).

Menurut hemat penulis sebaiknya penggunaan bahasa yang eksklusif (Mandarin) yang tidak populer dan tidak bisa dimengerti arti dan maknanya seharusnya dihilangkan, karena dengan menggunakan bahasa mandarin akan muncul kesan bahwa mereka (etnis Cina) adalah individu yang tertutup, eksklusif dan tidak punya "nasionalisme". Sehingga sebaiknya menggunakan bahasa resmi negara, yaitu bahasa Indonesia, sebagai bahasa persatuan, bukan menggunakan bahasa leluhur mereka (mandarin) yang tidak

⁵¹ Sardjono Jatiman, *Op. Cit.*, hal. 9.

bisa dimengerti oleh masyarakat apalagi jika di sekeliling mereka terdapat etnis lain. Hal ini sebagai upaya untuk mengurangi eksklusivitas mereka dan untuk menunjukkan bahwa mereka (etnis Cina) adalah warga negara Indonesia.

Upaya yang telah disebutkan di atas, menurut tokoh masyarakat setempat paling tidak akan dapat memperkecil konflik, sebab dengan membaurnya mereka interaksi akan berlangsung secara intens sehingga satu sama lain dapat saling memahami dan dengan bahasa yang dapat dimengerti dan dipahami bersama komunikasi akan berlangsung secara baik dan lancar. Semua dugaan dan prasangka akibat ketidakmengertian dan ketidakpahaman bahasa dapat ditekan seminimal mungkin.

Dalam konteks yang lebih luas, upaya ini akan dapat menciptakan interaksi sosial yang menyatu dan terpadu dengan lingkungan dan pergaulan multi etnik, sehingga dengan demikian akan tercipta suatu lingkungan yang sudah terbiasa dengan keanekaragaman sosial-budaya dan saling menerima satu sama lain.

B. Penanganan dengan Pendekatan Aspek Ekonomi

Sebagaimana telah diuraikan dalam sub-bab tentang faktor-faktor yang menyebabkan munculnya kerusuhan dan amuk massa di Kabupaten Brebes, ditemukan fakta bahwa faktor ekonomi juga memberikan sumbangan yang paling dominan dibandingkan dengan

faktor-faktor lainnya. Oleh karena itu penanganan jangka panjang melalui pendekatan aspek ekonomi juga sangat urgen untuk dilakukan.

Menurut hemat penulis pendekatan kebijakan yang perlu segera dilakukan adalah perbaikan kondisi sosial dan ekonomi masyarakat dengan memberi bimbingan dan permodalan serta fasilitas untuk mengembangkan usaha dan kemampuan mereka sehingga dapat berkompetisi dengan pelaku ekonomi lain. Penghargaan terhadap sumber-sumber ekonomi harus ditunjukkan agar mereka tidak antipati dan tidak apatis terhadap program atau kebijakan pembangunan. Dengan kata lain pemerintah pusat harus mengubah kebijakan di bidang ekonomi dengan memberikan perhatian dan berorientasi terutama pada usaha kecil dan menengah yang mayoritas dimiliki oleh kelompok masyarakat tertentu daripada kebijakan yang sudah pernah dikeluarkan sebelumnya dengan kemitraan yang pada prakteknya hanya menguntungkan kelompok tertentu yang minoritas.

Seperti dipaparkan dalam laporan hasil penelitian yang diadakan oleh Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan dan Kawasan UGM bekerja sama dengan Depag RI, bahwa agar otoritas lembaga-lembaga negara dan kapital benar-benar dapat mewakili kepentingan masyarakat banyak, yang diperlukan dari mereka adalah peningkatan kemampuan untuk memberikan ruang yang semakin lebar bagi akomodasi kepentingan mayoritas masyarakat yang selama ini tidak mampu

bersuara akan tetapi yang di masa depan akan menjadi tempat bergantungnya keabsahan mereka yang paling penting.⁵²

Selain kebijakan di atas, pemerintah harus mengkaji ulang kebijakan dalam berbagai bidang yang mempunyai akses terhadap pembangunan ekonomi, terlebih terhadap kebijakan ekonomi yang selama ini tidak memihak pada rakyat kecil, karena selama ini hasil-hasil pembangunan dan kue pembangunan yang disediakan hanya dapat dinikmati oleh sekelompok kecil orang, sementara yang sebagian besar lainnya memperebutkan sisa-sisanya. Yang memprihatinkan lagi, akibat dari pertumbuhan ekonomi yang cepat itu melahirkan fenomena kemiskinan massal dan kekayaan yang berlimpah dari segelintir orang yang hidup dengan kondisi serba mewah.

Pendapat senada dikemukakan oleh Revrisond Baswir,⁵³ bahwa kesenjangan ekonomi memang memiliki daya pecut cukup besar terhadap kemarahan rakyat. Dalam hal ini sebenarnya kesenjangan ekonomi Indonesia sebenarnya sudah lama memiliki *bom waktu*. Bahwa ia akhirnya bermuara pada terjadinya kerusuhan massal, hal itu secara tidak langsung mengungkapkan belum kunjung dilakukan upaya sungguh-sungguh untuk menanggulangi persoalan tersebut.

Kebijakan lain yang mendesak untuk segera dilakukan adalah dengan peningkatan aspek sumber daya manusia (SDM) dengan cara mengirimkan tenaga-tenaga terampil yang dimiliki pengusaha kecil dan

⁵² Pusat Penelitian Pembangunan Pedesaan Dan Kawasan, Universitas Gadjah Mada (UGM) Dan Departemen Agama (Depag) RI, *Perilaku Kekerasan Kolektif: Kondisi Dan Pemicu*, Yogyakarta, 1998, halaman 75.

menengah untuk mengikuti keterampilan dan pendidikan sehingga mempunyai wawasan yang lebih luas, yang pada gilirannya nanti dapat bersaing dan mempunyai posisi tawar yang lebih tinggi.

Dalam hal ini pemerintah dapat bekerja sama dengan organisasi-organisasi non-formal semacam Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) untuk membantu kebijakan atau program yang dilancarkan pemerintah untuk mengurangi kesenjangan ekonomi yang menganga demikian lebarnya.

C. Pemberdayaan Hukum Dalam Penanganan Kerusuhan Dan Amuk Massa

Pemberdayaan hukum merupakan salah satu instrumen untuk mengantisipasi munculnya kembali konflik yang bernuansa sara di Kabupaten Brebes, karena secara fungsional hukum dapat dipakai sebagai sarana pengintegrasi untuk mencapai harmonisasi dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dengan kata lain apabila terjadi konflik dalam masyarakat maka dengan kekuatan atau kewenangan yang ada pada hukum, konflik dapat diselesaikan secara efektif dan memuaskan dengan keputusan yang memberikan rasa keadilan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Dalam kaitan ini Satjipto Rahardjo⁵⁴ menulis, bahwa pengadilan itu berfungsi sebagai mekanisme pengintegrasi di dalam masyarakat, yang menyebabkan proses-proses produktif dalam masyarakat dapat dijalankan dengan baik. Pengintegrasian ini dijalankan dengan cara

⁵³ Revisond Baswir, *Kesenjangan, Korupsi Dan Kesusuhan Massal*, Media Indonesia Nomor 5857 Tahun XXVII, Jakarta, 1996, halaman 6.

menyelesaikan konflik-konflik di dalam masyarakat sehingga kerjasama yang produktif dapat terbina dengan baik.

Senada dengan di atas, Soerjono Soekanto mengatakan, bahwa ada kecenderungan untuk menganggap bahwa hukum sebagai salah satu sarana pengendalian sosial (*social control*). Selanjutnya dikatakan di satu pihak memang benar bahwa hukum merupakan sarana pengendalian sosial, akan tetapi di pihak lain hukum mungkin juga berfungsi sebagai sarana untuk memperlancar proses interaksi sosial ("law as a facilitation of human interaction").⁵⁵

Mengamati dan mempelajari rentetan kerusuhan dan kekerasan serta amuk massa yang meletus hampir di setiap daerah di Indonesia, khususnya kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di Kabupaten Brebes nampak dengan jelas ketidakberdayaan hukum dalam menghadapi tindak kekerasan dan anarkhisme serta kesewenang-wenangan yang dilakukan oleh sekelompok masyarakat yang satu terhadap kelompok masyarakat lainnya.

Rentetan kerusuhan yang terjadi dan terus meningkat frekuensinya seakan mengingatkan masyarakat Indonesia pada kehidupan primitif masa lalu dimana hukum rimba berlaku. Yang kuat menindas yang lemah dan yang lemah mengalah pada yang kuat. Kondisi ini terjadi sebagai akibat dari praktek penyelenggaraan negara yang tidak sesuai dengan koridor yang telah ditetapkan dan menjadikan hukum sebagai alat politik penguasa.

⁵⁴ Satjipto Rahardjo, *Aneka Permasalahan Hukum Di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1983, hal.51.

Berkaitan dengan hal tersebut di atas, dari hasil wawancara dengan Kepala Pengadilan Negeri Brebes⁵⁵ diakui bahwa selama ini hukum cenderung dipandang sebelah mata, hukum hanya memihak yang kuat, hukum dapat dibeli, hukum hanya sebagai alat penguasa dan diskriminatif. Akibat dari persepsi dan realita yang demikian ini menambah ketidakpercayaan terhadap institusi hukum dan aparat penegak hukum. Fenomena ini membuat hukum dipertanyakan eksistensinya dan dipertanyakan pula hukum sebagai wahana untuk mendapatkan keadilan.

Senada dengan di atas, Kepala Kejaksaan Negeri Brebes⁵⁷ juga menyatakan bahwa saat ini hukum dalam perkembangannya tidak lagi mampu menjadi alat kontrol yang baik, hukum tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik bahkan menurutnya hukum sudah menjadi komoditas politik dan uang yang direkayasa demi kepentingan suatu kelompok.

Dengan fenomena hukum yang telah dijelaskan di atas dan seiring dengan bergulirnya reformasi nasional di segala bidang, maka sudah saatnya hukum diberdayakan, supremasi hukum ditegakkan dan hukum secara mandiri harus mengambil tempat yang terpenting dengan memberdayakan setiap bagian di dalamnya. Karenanya kekuatan dan kemandirian hukum menjadi hal yang penting untuk menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap eksistensi dan efektivitas

⁵⁵ Soerjono Soekanto, *Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991, hal. 48.

⁵⁶ Wawancara dilakukan tanggal 25 Mei 1999.

⁵⁷ Wawancara dilakukan tanggal 28 Mei 1999.

hukum serta sebagai sarana kontrol dan social engineering sehingga dapat menyelesaikan setiap masalah yang timbul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara, khususnya dalam penyelesaian konflik antar etnis di kemudian hari.

Untuk itu pemberdayaan pada substansi sebagai salah satu unsur hukum tidak hanya menyangkut bagaimana seharusnya hukum yang sudah ada ditegakkan demi menjaga ketertiban dan melindungi masyarakat, akan tetapi lebih luas dari itu adalah bagaimana hukum (harus) mengakomodir perubahan nilai-nilai dalam kehidupan masyarakat. Upaya untuk merespon nilai-nilai yang berkembang ini dilakukan dengan melakukan “kriminalisasi dan dekriminalisasi” atas suatu perbuatan.

Dalam salah satu Laporan dari Simposium Pembaharuan Hukum Pidana Nasional Tahun 1980 di Semarang dinyatakan, bahwa masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.⁵⁸

Sehubungan dengan isi laporan tersebut dapat dikatakan bahwa pemberdayaan hukum dalam konteks ini dapat diartikan sebagai suatu upaya untuk melakukan pembaharuan substansi hukum dilihat dari

⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *Op. Cit.*, halaman 34.

pendekatan kebijakan khususnya kebijakan penegakan hukum untuk mengkriminalisasi atau mendekriminalisasi suatu perbuatan.

Senada dengan hal di atas, Barda Nawawi Arief,⁵⁹ melihatnya melalui pendekatan nilai, karena menurutnya di dalam setiap kebijakan (*policy*) terkandung pula pertimbangan nilai bahwa pembaharuan hukum pidana pada hakekatnya merupakan upaya melakukan peninjauan dan penilaian kembali (*re-orientasi* dan *re-evaluasi*) nilai-nilai politik, sosio-filosofik dan sosio kultural yang melandasi dan memberi isi terhadap muatan normatif dan substansi hukum pidana yang dicita-citakan.

Berdasarkan pada uraian di atas dan gambaran yang diperoleh di lapangan, maka pemberdayaan substansi hukum dalam penanganan kerusuhan di Kabupaten Brebes, diarahkan pada memproses dan menerapkan sanksi pidana terhadap pelaku pengrusakan, pelaku penjarahan, pelaku pembakaran dan siapa saja yang terlibat dalam amuk massa termasuk penggeraknya (aktor intelektual).

Dalam konteks ini, menurut Kapolres Brebes, kepada para pelaku sudah dikenakan sanksi sesuai dengan pasal –pasal yang dilanggar dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), hanya saja tidak semua pelaku kerusuhan dan amuk massa diadili. Jadi hanya mereka yang tertangkap tangan dan pelaku yang dapat diidentifikasi saja yang diperiksa dan diadili di Pengadilan Negeri Brebes. Sebab tidak mungkin mengadili semua pelaku kerusuhan dan amuk massa mengingat sifat gerakan massa yang sporadis dan spontan, juga harus diakui bahwa

⁵⁹ Barda Nawawi Arief, *Ibid.*, halaman 32.

Hal ini terkait dengan fakta yang diperoleh di lapangan, bahwa kinerja aparat penegak hukum (Kepolisian) dalam mengantisipasi dan menanggulangi kerusuhan dan amuk massa yang meluas di Kabupaten Brebes dinilai sangat lambat, kurang cepat, tidak tegas dan diskriminatif, sehingga kerugian yang diderita korban akibat amuk massa itu sangat besar. Menurut beberapa responden dan korban menyatakan bahwa kalau

unsur yang lainnya sangat menguntungkan dan terkait.

Seperti yang telah dipaparkan di atas, bahwa pemberdayaan hukum tidak hanya mengenai pemberdayaan substansinya saja, melainkan juga termasuk pemberdayaan institusi sumber daya aparat yang sama fungsinya dalam menentukan efektivitas bekerjanya hukum (undang-undang) dalam masyarakat. Dengan kata lain pemberdayaan hukum harus mencakup segi lain unsurnya karena unsur yang satu dengan

Kerusuhan Dan Amuk Massa di Kabupaten Brebes

D. Pemberdayaan Sumber Daya Aparat (Hukum) Dalam Penanganan

sebanding dengan jumlah massa.

Dari penjelasan responden di atas, dapat diperoleh gambaran bahwa tindakan tegas aparat untuk menindak pelaku kerusuhan terbentuk pada beberapa masalah, antara lain keterbatasan personil yang tidak

mengawasi atau membendung gerakan massa agar tidak meluas.

dalam menghadapi massa terkadang aparat atau pasukan tidak melakukan tindakan apapun dengan pertimbangan secara matang tindakan yang diambil, termasuk pertimbangan jumlah personil yang dikerahkan untuk

saja pada awalnya aparat kepolisian tanggap dan bertindak cepat dan tepat, maka kerusuhan dan amuk massa mungkin tidak akan pernah terjadi, karena sebenarnya massa yang berkumpul sejak pagi belum banyak dan belum menunjukkan aktivitas gerakan yang membahayakan, namun karena aparat tidak tanggap sehingga pada siang hari setelah sholat Jum'at meletuslah kerusuhan dan amuk massa yang menimbulkan korban dan kerugian yang tidak sedikit.

Namun hal tersebut dibantah oleh Kapolres Brebes dengan menyatakan, bahwa sebenarnya aparat bukannya tidak bertindak cepat dan tegas, namun kepolisian mengalami hambatan, yaitu keterbatasan personil yang diterjunkan untuk menangani kerusuhan tidak sebanding dengan jumlah massa sehingga harus mempertimbangkan berbagai faktor untuk mengambil keputusan.

Dalam penanganan kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes, dari hasil penelitian terungkap fakta pendekatan militer yang dilakukan oleh aparat keamanan (ABRI) sangat dominan, bahkan menurut responden yang diwawancarai mengatakan bahwa tentara (ABRI) yang berasal dari Batalyon 407 Slawi terhadap perusuh yang tertangkap diperlakukan tidak manusiawi dan tidak berperikemanusiaan. Sebagai akibat dari tindakan keras tersebut, di pihak perusuh meninggal dunia 2 (dua) orang akibat tembakan dari tentara tersebut.

Menurut pendapat penulis seharusnya peran militer dalam menghadapi kerusuhan dan amuk massa tidak sebagai hal yang utama, karena kepolisian sebenarnya yang mempunyai kewenangan sebagai

aparatus penegak hukum yang bertugas untuk terciptanya ketertiban dan ketenteraman. Sehingga tidak pada posisinya masalah-masalah sosial pada masyarakat harus dihadapi oleh pendekatan militer yang mempunyai doktrin pertahanan dan keamanan.

Dari gambaran di atas, dapat dikemukakan bahwa pemberdayaan institusi sumber daya aparat sebagai bagian dari pemberdayaan hukum diarahkan pada peningkatan kuantitas dan kualitas (aparatur) hukum, yaitu :

1). Memberikan otonomi yang luas kepada Kepolisian

Polisi sebagai aparat penegak hukum dihadapkan pada tugas menjalankan undang-undang demi ketertiban hukum (**legal order**) dan sebagai pengayom, pelindung, pembimbing masyarakat, maka dihadapkan pada tugas pemeliharaan ketertiban (**social order**). Sehingga Polri merupakan salah satu aparat penegak hukum yang mempunyai fungsi ganda.

Pada masa Orde Baru, dalam menjalankan tugasnya yang berat polisi terikat dengan ketentuan-ketentuan organisasi Angkatan Bersenjata, karena kedudukannya sebagai bagian dari ABRI. Oleh karena merupakan bagian dari ABRI, tekanan-tekanan organisasi jelas akan mempengaruhi kinerja polisi sehingga tidak bebas dan mandiri dalam melakukan perencanaan organisasinya yang akibatnya tidak dapat meningkatkan peran dan fungsinya dalam masyarakat.

Namun dengan terlepasnya Polri dari ABRI sejak April 1999 diharapkan kinerja Polri akan berubah dengan paradigma yang baru. Sebab dengan otonomi penuh Polri memiliki kebebasan dan kemandirian untuk melakukan perencanaan untuk meningkatkan peran dan fungsinya dalam masyarakat. Keberadaan Polri sebagai bagian dari ABRI, diyakini akan lebih kondusif dibanding jika Polri tetap berada di tubuh ABRI. Karenanya kemandirian Polri ini harus ditindaklanjuti baik secara struktural maupun manajerial.

Untuk mewujudkan hal tersebut, langkah yang perlu dilakukan segera adalah melakukan revisi terhadap beberapa peraturan perundangan, yaitu Undang-Undang No. 20 Tahun 1982 Tentang Pertahanan Keamanan Negara, Undang-Undang No. 2 Tahun 1988 Tentang Keprajuritan dan Undang-Undang No. 28 Tahun 1997 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, yang meletakkan Polri sebagai bagian integral dari ABRI.

Pentingnya kemandirian Polri nampak dalam lintasan sejarah dimana selama pemerintahan orde baru Polri dipakai sebagai alat oleh kelompok kepentingan-kepentingan di luar kepentingan hukum, tersesat dalam praktek-praktek *pemolisian* yang menggunakan pendekatan kekuasaan, sehingga sosok polisi terlihat dan dirasa sebagai sosok pembela kekuasaan (pemerintah) daripada sebagai pengayom masyarakat. Akibatnya ketika masyarakat luas menilai hukum lebih berorientasi pada kepentingan pemerintah, dan

bukan pada kepentingan masyarakat, maka Polri-pun dinilai lebih merupakan alat pemerintah dibanding alat masyarakat.

Sebagaimana ditulis oleh Novel Ali⁶⁰, bahwa realita inilah yang seharusnya memosisikan Polri lebih sebagai alat masyarakat, ketimbang selaku alat pemerintah. Posisi demikian akan lebih mampu memaksa masyarakat mentaati hukum dan berbagai norma sosial lain, lantaran Polri diakui masyarakat sebagai bagian dari kebutuhan mereka sendiri (alat masyarakat) dan bukan sekedar alat pemaksa buatan pemerintah.

Menurut hemat penulis, di era reformasi ini dan dengan terlepasnya organisasi Polri dari tubuh ABRI serta kemandirian (otonomi) Polri, perlindungan dan pelayanan Polri kepada masyarakat sebagaimana semboyan Polri, yaitu “ *Tekadku Pengabdian Terbaik*” benar-benar harus dilandasi oleh kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat. Kalaupun Polri bertindak selaku alat pemaksa, maka sifat pemaksaan tidak boleh dikaitkan kepada kepentingan kekuasaan (pemerintah), melainkan semata-mata demi pemenuhan kepentingan masyarakat.

2). Meningkatkan kuantitas personil dan kesejahteraan Polisi

Hampir pada setiap munculnya kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di beberapa daerah di Indonesia, polisi selalu tidak dapat mengantisipasi dan menangani konflik yang terjadi dengan cepat dan

⁶⁰ Novel Ali, *Polri : Antara Kebutuhan Masyarakat dan Arogansi Kewenangan*, Makalah Disampaikan pada Seminar “Peran Polri di Era Reformasi Dalam Membentuk Masyarakat Madani”, Dies Natalis Undip ke 41, Semarang, 28 September 1998.

tegas dikarenakan penanganan kerusuhan selalu berkait dengan jumlah personil yang terbatas atau minim yang dimiliki Polri.

Secara umum diakui bahwa tingginya rasio antara polisi dengan jumlah penduduk sangat berpengaruh pada kinerja polisi dalam menjalankan fungsinya. Ratio perbandingan jumlah polisi dengan masyarakat sesuai dengan standar Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB)⁶¹ adalah 1 : 500, namun di Indonesia rasio jumlah polisi dengan jumlah penduduk adalah 1 : 1200 untuk luar pulau jawa dan untuk pulau jawa adalah 1 : 1600. Sedangkan untuk Polda Jawa Tengah rasionya adalah 1 : 2100.

Dari rasio yang telah dipaparkan di atas, maka jelas bahwa jumlah polisi di Indonesia tidak memadai dan tidak sebanding dengan kebutuhan masyarakat, sehingga sangat mendesak dan penting untuk meningkatkan kuantitas personil aparat kepolisian untuk dapat melaksanakan fungsi Polri dengan baik.

Selain faktor perlunya penambahan jumlah personil polisi, faktor lain yang tidak kalah pentingnya adalah peningkatan kesejahteraan Polisi dengan cara menaikkan gaji dan bentuk-bentuk fasilitas serta penerimaan lain yang dapat meningkatkan pendapatan mereka. Ini merupakan hal yang sangat mendesak pula, karena sangatlah tidak mungkin dengan gaji yang kecil dan pendapatan yang kurang memadai polisi akan bekerja dengan baik, mempunyai dedikasi dan pengabdian yang tinggi.

Seperti yang ditulis oleh I.S. Susanto,⁶² bahwa yang nampak di mata masyarakat kita adalah gambaran polisi yang negatif dan menyalahgunakan kepercayaannya.

Senada dengan hal tersebut di atas, Satjipto Rahardjo⁶³ berpendapat, bahwa godaan mengenai sebab-sebab penting bagi terjadinya korupsi oleh polisi bersumber pada kewenangan secara hukum untuk bertindak terhadap anggota masyarakat. Tidak tertutup kemungkinan bahwa kewenangan yang diberikan dalam rangka kontrol sosial tersebut dapat menggelincir menjadi kekuasaan yang dimanfaatkan untuk melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum.

Selanjutnya dikatakan bahwa fenomena korupsi oleh polisi dikondisikan oleh pembatasan-pembatasan pula dalam birokrasinya, seperti rendahnya gaji polisi juga menyangkut faktor "biaya dinas" yang harus dikeluarkan polisi untuk menjalankan tugas pekerjaannya, sementara negara tidak menyediakannya, maka hal itu akan diambil dari masyarakat. Ia mengatakan bahwa keamanan dan ketenteraman harus dibeli dan tidak gratis.⁶⁴

⁶¹ Kepala Kepolisian Republik Indonesia, *Hambatan Dan Kesiapan Mengacu Polri Berpostur Sipil*, Sambutan Pada Pembukaan Seminar Nasional Polisi, Pusat Studi Kepolisian (PSK) Undip, Semarang, 1999, halaman 12.

⁶² I.S. Susanto, *Pertanggungjawaban Polisi*, Suara Merdeka, 15 Juli 1996, halaman VI.

⁶³ Satjipto Rahardjo, *Polisi dan Persekongkolan Jahat*, Kompas tanggal 29 Agustus 1996, hal.4

⁶⁴ *Ibid.*, hal 4-5. Dalam tulisannya disebutkan ada tiga teori tentang korupsi oleh polisi, yaitu 1). Teori Apel dan Kantong Busuk, yaitu yang dilakukan secara individual oleh hanya beberapa orang, 2). Teori korupsi meluas Tak Terorganisasi yang prevalensinya cukup luas tetapi

3). Meningkatkan profesionalisme aparat kepolisian

Pendekatan dan kebijakan pemberdayaan aparat penegak hukum (polisi) yang perlu dilakukan adalah peningkatan profesionalisme polisi. Peningkatan profesionalisme polisi hanya dapat ditempuh melalui peningkatan sumber daya manusianya, yaitu dengan cara melalui pendidikan dan keterampilan sebagai sumber pengetahuan untuk meningkatkan kemampuan dalam menangani pekerjaan polisi. Dengan pendidikan dan keterampilan yang dimiliki diharapkan pengetahuan dan wawasan polisi akan bertambah sebagai bekal untuk menghadapi perubahan masyarakat yang semakin kompleks.

Hasil penelitian di Amerika menunjukkan adanya kaitan yang erat antara tingkat pendidikan dan kinerja polisi. Antara lain dibuktikan bahwa polisi yang berpendidikan akademi lebih memiliki kepekaan terhadap rakyat, kemampuan berkomunikasi dan cara bertindak pada umumnya.⁶⁵

Dalam konteks ini, dengan pendidikan dan keterampilan yang memadai ditunjang dengan pengalaman polisi di lapangan diharapkan dapat meningkatkan kemampuan analisis terhadap suatu masalah sehingga polisi dapat berpikir dan bertindak dengan tepat. Untuk itu kurikulum pendidikan polisi sebagai proses transformasi

berjalan sendiri-sendiri, 3). Teori korupsi meluas tapi terorganisasi yang paling berbahaya karena kecuali prevalensinya yang luas juga terorganisasi.

⁶⁵ Satjipto Rahardjo, *Polisi Berwatak Sipil*, Makalah Seminar Nasional Tentang Membangun Polisi Berwatak Sipil, PSK Undip, Semarang, 8 Juli 1999, halaman 9.

yang keluarannya adalah sumber daya manusia yang berwatak sipil perlu segera dilakukan.

4). Mengedepankan pendekatan sosial budaya

Pendekatan sosial budaya itu perlu diprioritaskan polri, karena polri acapkali diidentifikasi sebagai cermin kecil masyarakat kita. Sebagaimana kecil dari gambaran obyektif masyarakat kita dapat dilihat dari kinerja Polri.⁶⁶ Pelaksanaan tugas keseharian polri seharusnya lebih menonjol sebagai kekuatan sosial daripada kekuatan militer. Karenanya, seharusnya tidak memprioritaskan model kekerasan, sebagai ciri pendekatan militer. Sebaliknya, model pendekatan yang perlu ditonjolkan adalah pendekatan sosial, pendekatan budaya dan sejenisnya.

Menyadari kondisi bangsa Indonesia yang kaya akan budaya, suku dan adat istiadat yang rawan dan berpotensi munculnya konflik antar etnis maka penting bagi polisi untuk mempelajari dan memperdalam ilmu-ilmu sosial-antropologi sehingga akan sangat membantu aparat kepolisian dalam menghadapi dan menyelesaikan permasalahan yang timbul dalam masyarakat. Tetapi ironisnya, polisi tidak "*didesain*" untuk mengatasi persoalan dalam masyarakat, misalnya kerusuhan, anarkhisme dan kekerasan massa. Namun yang terpenting bagi polisi adalah selalu mengedepankan pendekatan preventif daripada represif.

⁶⁶ Novel Ali, *Op. Cit.*, halaman 2.

5) Meningkatkan disiplin dan komitmen terhadap masyarakat

Kinerja Polri di bidang kamtibmas perlu dimanifestasikan dengan penyempurnaan tugas Polri, yaitu melindungi dan melayani (*to protect and to serve*) masyarakat. Kesulitan Polri memikul beban tugas kamtibmas tersebut adalah rendahnya disiplin hukum, disiplin sosial dan lain sebagainya. Karenanya setiap anggota Polri harus mampu memberikan contoh sekaligus menjadi suri tauladan bagi masyarakat luas dengan membuktikan bahwa dimanapun anggota Polri bertugas, dan apapun pangkat serta jabatannya mereka senantiasa akan menjunjung tinggi standar etika, norma hukum, nilai-nilai moralitas dan lain-lain sebagaimana dikehendaki masyarakat. Dengan meningkatkan disiplin, keberanian dan komitmen terhadap masyarakat diharapkan secara perlahan akan menumbuhkan kembali kepercayaan masyarakat terhadap aparat penegak hukum (Polri).

Pemberdayaan institusi aparat kepolisian untuk meningkatkan efektivitas kerja sebagaimana telah dipaparkan di atas sangat mendesak untuk segera dilakukan. Untuk dapat melaksanakan fungsi Polri dengan sebaik-baiknya diperlukan dukungan formal seluruh lapisan masyarakat, juga segenap unsur penyelenggara negara, terhadap kinerja Polri. Dukungan ini tidak sulit diwujudkan jika pelayanan Polri benar-benar tercegah dari segala bentuk arogansi kewenangan. Sebab, mau tidak mau harus diakui tidak satu lembaga

pemerintahpun di negeri ini yang memiliki begitu banyak kewenangan legal seperti dimiliki Polri.

Disadari bahwa dalam tugas penegakan hukum itu polisi tidak bekerja sendiri melainkan bekerja sama dengan aparat hukum yang lain, sehingga tuntutan peningkatan kerja sebagaimana pada polisi juga berlaku terhadap aparat hukum yang lain dan juga kesadaran masyarakat sebagai bagian yang tidak terpisahkan dalam upaya mengefektifkan hukum.

D. Pemberian Ganti Kerugian (Restitusi dan Kompensasi) Sebagai Upaya Perlindungan Kepada Korban Amuk Massa

Membahas masalah restitusi dan kompensasi, di samping merupakan hak dari korban kejahatan,⁶⁷ juga dalam rangka peninjauan yang lebih luas yaitu sebagai salah satu upaya penanggulangan kejahatan yang berpijak dari perspektif korban. Walaupun disadari, bahwa hukum pidana hanya sebagai salah satu sarana di antara sarana-sarana yang lain dalam rangka pencegahan atau penanggulangan kejahatan akan tetapi dalam hal hukum pidana ini digunakan apabila sarana yang lain tidak memadai (sebagai *ultimum remedium*)⁶⁸ di dalam pencegahan kejahatan, maka kepentingan korban tidak dapat diabaikan begitu saja dalam pengambilan keputusan oleh hakim terhadap pelaku yang telah melakukan kejahatan dan merugikan korban. Oleh karena itu, dalam kaitannya dengan tulisan ini persoalannya adalah sejauhmanakah ketentuan mengenai restitusi dan kompensasi

⁶⁷ Lihat Iswanto, 1995. *Op. Cit.* hal. 49 Serta lihat juga Resolusi Majelis Umum PBB No. 40/43 tertanggal 29 Nopember 1985 huruf A angka 41.

⁶⁸ Istilah *ultimum remedium* untuk pertama kalinya dipergunakan oleh Menteri Kehakiman Belanda, yaitu MR. Modderman di depan parlemen Negeri Belanda untuk menjawab pertanyaan salah seorang anggota parlemen, yaitu Tuan Mackay yang mengatakan bahwa ia telah gagal menemukan suatu dasar hukum mengenai perlunya suatu penjatahan hukuman bagi

diterapkan oleh hakim berupa ganti kerugian sebagai upaya perlindungan hukum kepada korban, khususnya korban akibat kerusuhan dan amuk massa di Kabupaten Brebes.

Bertolak dari apa yang telah diuraikan di atas, berikut ini akan dilakukan pembahasan terhadap aturan-aturan hukum pidana, baik yang terdapat di dalam hukum pidana materiil maupun hukum pidana formil mengenai aturan-aturan yang berorientasi pada perlindungan korban, khususnya dalam wujud restitusi dan kompensasi.

1. Pengaturan Restitusi Dalam Hukum Pidana Materiil dan Hukum Pidana Formil.

Ketentuan mengenai restitusi dalam hukum pidana materiil, diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) maupun dalam ketentuan perundang-undangan pidana khusus di luar KUHP. Hukum pidana (KUHP) yang berlaku sekarang ini lebih menitikberatkan pada pelaku kejahatan (*offender oriented*). Sedangkan perlindungan terhadap korban kejahatan pada umumnya adalah bersifat abstrak dan secara tidak langsung. Perlindungan korban secara langsung hanya terbatas pada pemberian ganti kerugian oleh si pelaku kepada korban kejahatan⁶⁹, yang dalam penelitian ini disebut dengan restitusi, dan restitusi inipun orientasinya tetap saja pada pelaku kejahatan.

Adapun perlindungan secara langsung yang berwujud restitusi seperti yang telah diuraikan di atas, hanya terdapat satu aturan dalam KUHP, yaitu

seseorang yang telah melakukan suatu pelanggaran (P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, Bandung, 1997, halaman 17).

⁶⁹ Lihat Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, halaman 58-59.

aturan yang termasuk dalam ruang lingkup pidana bersyarat (*Voorwaardelijke Veroordeling (VV) probation*).⁷⁰

Pidana bersyarat dalam sistem hukum pidana Indonesia diatur dalam pasal 14a sampai f KUHP. Istilah pidana bersyarat dikenal oleh masyarakat Indonesia dengan istilah hukuman *janggalan* atau hukuman percobaan.⁷¹ Secara singkat, pidana bersyarat dapat diartikan sebagai suatu pidana yang diputuskan oleh hakim dengan syarat-syarat tertentu, baik syarat umum maupun syarat khusus, sehingga terpidana tidak perlu menjalani pidananya di dalam penjara (Lembaga Pemasyarakatan) kecuali jika syarat-syarat tersebut dilanggar oleh terpidana.⁷² Di dalam Pasal 14a KUHP ditetapkan :

- (1) Apabila hakim menjatuhkan putusan pidana penjara paling lama satu tahun atau kurungan, tidak termasuk kurungan pengganti, maka dalam putusannya *dapat* memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika kemudian hari ada keputusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terpidana melakukan suatu tindak pidana sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam perintah tersebut di atas habis, atau karena terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi *syarat khusus yang mungkin ditentukan* dalam perintah itu.
- (2) Hakim juga mempunyai kewenangan seperti di atas, kecuali dalam perkara-perkara mengenai penghasilan dan persewaan negara apabila menjatuhkan denda, tetapi harus ternyata kepadanya bahwa denda atau perampasan yang mungkin diperintahkan pula, akan sangat memberatkan

⁷⁰ Sudarto, "Pemidanaan, Pidana dan Tindakan," *Masalah-Masalah Hukum*, Majalah Fakultas Hukum Undip Edisi Khusus, Tahun XVII, 1987, halaman 32.

⁷¹ Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, halaman 79.

terpidana. Dalam menggunakan ayat ini, kejahatan dan pelanggaran candu hanya dianggap sebagai perkara mengenai penghasilan negara, jika terhadap kejahatan dan pelanggaran ditentukan bahwa dalam hal dijatuhi denda, tidak berlaku ketentuan Pasal 30 ayat (2).

- (3) Jika hakim tidak menentukan lain, maka perintah mengenai pidana pokok juga mengenai pidana tambahan.
- (4) Perintah tersebut dalam ayat (1) hanya diberikan jika hakim, berdasarkan penyelidikan yang teliti, yakin bahwa dapat diadakan pengawasan yang cukup untuk dipenuhinya syarat umum, yaitu bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana, dan *syarat-syarat khusus jika sekiranya syarat-syarat itu ada*.
- (5) Perintah tersebut dalam ayat (1) harus disertai hal-hal atau keadaan-keadaan yang menjadi alasan perintah itu.

Berdasarkan ketentuan Pasak 14a KUHP di atas, dapat dinyatakan, bahwa pidana bersyarat dalam sistem hukum pidana yang berlaku di Indonesia hanya dapat dijatuhkan atau diputuskan oleh hakim, bilamana memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

1. Dalam menjatuhkan putusan pidana penjara, asal lamanya tidak lebih dari satu tahun. Jadi dalam hal ini pidana bersyarat dapat dijatuhkan dalam hubungannya dengan pidana penjara, dengan syarat hakim tidak ingin menjatuhkan pidana penjara lebih dari satu tahun. Jadi yang menentukan

⁷² Istilah "terpidana" berdasarkan ketentuan Pasal 1 butir 2 KUHP adalah "seorang yang dipidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap".

bukanlah pidana yang diancamkan atas delik yang bersangkutan, melainkan adalah pidana yang dijatuhkan,⁷³ yaitu paling lama pidana penjara satu tahun.

2. Pidana bersyarat dapat pula dijatuhkan dalam hubungannya dengan pidana kurungan, dengan ketentuan tidak termasuk pidana kurungan pengganti denda. Mengenai pidana kurungan ini tidak diadakan pembatasan, sebab maksimum dari pidana kurungan ini adalah satu tahun.⁷⁴
3. Dalam hal menyangkut pidana denda, maka pidana bersyarat juga dapat dijatuhkan, dengan batasan bahwa hakim harus yakin bahwa pembayaran denda itu betul-betul akan dirasakan berat oleh terdakwa.⁷⁵ Pidana denda dalam konteks ini tidak termasuk dalam pengertian pidana denda dalam perkara-perkara pemasukan uang negara, atau pengembalian uang negara seperti pidana denda dalam perkara perpajakan, bea cukai, perkara tindak pidana ekonomi maupun tindak pidana korupsi

Sehubungan dengan hal di atas, S.R. Sianturi⁷⁶ menulis, pidana bersyarat merupakan perintah dari hakim, bahwa pidana yang diputuskan atau dijatuhkan tidak akan dijalani terpidana, kecuali jika kemudian hakim memerintahkan supaya dijalani karena terpidana :

1. Sebelum habis masa percobaan, melanggar syarat umum yaitu melakukan satu tindak pidana, atau
2. Dalam masa percobaan tersebut, melanggar suatu syarat khusus (jika diadakan, seperti yang dimaksud oleh Pasal 14a ayat (1) KUHP, atau

⁷³ "Pidana yang dijatuhkan" merupakan kewenangan hakim, sedangkan "pidana yang diancamkan atau "pengancaman pidana" pada delik-delik yang bersangkutan, yaitu pemberian pidana dalam arti abstrak, merupakan kewenangan dari pembentuk undang-undang (kebijakan legislatif/kebijakan perundang-undangan).

⁷⁴ Lihat ketentuan pasal 18 ayat (1) KUHP.

⁷⁵ Muladi, *Lembaga Pidana Bersyarat*, Alumni, Bandung, 1985, Tanpa cetakan, halaman 63.

3. Dalam masa yang lebih pendek dari masa percobaan tersebut, tidak melaksanakan syarat yang lebih khusus, berupa kewajiban mengganti kerugian pada pihak korban sebagai akibat dari tindak pidana yang telah dilakukannya.

Berkenaan dengan syarat yang lebih khusus ini, ketentuan pasal 14c ayat (1) KUHP menetapkan: "Dalam perintah yang dimaksud dalam pasal 14a, kecuali jika dijatuhkan denda, selain menetapkan syarat umum bahwa terpidana tidak akan melakukan tindak pidana, hakim dapat menetapkan syarat khusus bahwa terpidana dalam waktu tertentu, yang lebih pendek dari pada masa percobaannya harus mengganti segala atau sebagian kerugian yang ditimbulkan oleh perbuatan tadi.

Menurut hemat penulis, letak kekuatan dan arti penting dari pidana bersyarat itu sesungguhnya terletak pada pemberdayaan syarat khusus, baik syarat khusus berupa pengekangan pada kelakuan tertentu (Pasal 14c ayat (2) KUHP) maupun berupa kewajiban memberikan ganti kerugian oleh terpidana kepada korban sebagai akibat dari tindak pidana yang telah dilakukannya (Pasal 14c ayat (1) KUHP).

Kedudukan sebagai syarat khusus, terutama syarat khusus yang berupa kewajiban terpidana untuk mengganti sebagian atau seluruh kerugian yang diderita korban, menurut hemat penulis, harus juga bersifat **imperatif sebagaimana halnya dengan syarat umum**. Konsekuensinya adalah, setiap kali hakim memberikan putusan pidana bersyarat,⁷⁷ maka korban paling tidak akan

¹⁶ S.R. Sianturi, *Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya*, Alumni Ahaem Petchaem, Jakarta, 1989, halaman 473-474.

⁷⁷ Putusan pidana bersyarat biasanya diarahkan pada perbuatan-perbuatan yang tidak menimbulkan kerugian yang begitu besar pada korban, dan dari segi pelakunya sendiri bukan orang yang bertabiat jahat. Dalam kaitan ini, Andi Hamzah menyarankan, supaya penjatuhan pidana

mendapat kepastian untuk memperoleh ganti kerugian, walaupun penggantian itu hanya sebagian dari kerugian yang dideritanya. Di samping itu, *image* masyarakat yang berkembang selama ini yang menyamaratakan antara putusan pidana bersyarat dan putusan bebas⁷⁸ dapat dieliminasi, karena pelaku dalam hal ini bukan hanya diberi “kelonggaran” untuk tetap berada dalam pergaulan masyarakat, melainkan bersamaan dengan itu, ia dibebani pula suatu kewajiban (sebagai syarat khusus) untuk mengganti kerugian pada korban sebagai akibat dari perbuatan yang telah dilakukannya. Dengan demikian dua aspek tujuan pemidanaan, yaitu aspek *prevensi special* dan aspek *prevensi general* tercapai.

Dengan aspek *prevensi special*, pelaku diharapkan dapat menyadari akibat perbuatannya yang telah menimbulkan kerugian/penderitaan pada pihak lain, sehingga dengan memberdayakan syarat khusus berupa kewajiban pembayaran ganti kerugian ini, maka sekaligus berfungsi pula sebagai saran pembinaan dan pendidikan terhadap pelaku untuk dapat hidup bertanggung jawab. Sedangkan dengan aspek *prevensi general*, masyarakat diharapkan dapat menghindari perbuatan serupa dengan mengacu pada apa yang diputuskan oleh pengadilan terhadap pelaku, yaitu bukan saja diberi “kelonggaran” untuk tetap hidup dalam pergaulan masyarakat tetapi juga diwajibkan pula untuk mengganti kerugian pada korban.

Dengan memberdayakan syarat khusus dalam penerapan pidana bersyarat seperti yang telah diuraikan di atas, maka fungsi pemidanaan tidak lagi bersifat

bersyarat diutamakan terhadap delik tanpa korban (*victimless of crime*) (Andi Hamzah, *Sistem Pidana Dan Pemidanaan Di Indonesia*, Jakarta, 1993, halaman 43).

⁷⁸ Putusan bebas dapat terjadi, berdasarkan ketentuan Pasal 191 ayat (1) KUHP, yaitu, “Jika pengadilan berpendapat bahwa dari hasil pemeriksaan di sidang, kesalahan terdakwa atas perbuatan yang didakwakan kepadanya tidak terbukti secara sah dan meyakinkan, maka terdakwa diputus bebas”.

fragmentasi, yang hanya mengacu pada konsep individualisasi pidana, melainkan fungsi pemidanaan, di samping berorientasi pada pelaku, sekaligus juga memperhatikan pada kepentingan korban. Dengan demikian terdapat keseimbangan perhatian antara upaya pembinaan/rehabilitasi pelaku di satu pihak dengan perhatian kepada korban di pihak lain. Hal ini sekaligus dapat memenuhi tuntutan dan rasa keadilan.

Seperti yang dikatakan Wahyu Affandi,⁷⁹ bahwa perlunya pemberdayaan pidana bersyarat, terutama syarat khusus, hakim pidana selain memutuskan pidananya, juga memutuskan tentang ganti kerugiannya adalah dalam rangka efisiensi dan kepraktisan serta sesuai dengan perasaan keadilan, yang mendasarkan pada cita-cita ke arah peradilan yang sederhana, cepat dan biaya ringan.

Di samping itu, melalui lembaga pidana bersyarat, hakim dapat pula difungsikan dalam rangka ikut serta meningkatkan **kesejahteraan masyarakat** (termasuk di dalamnya korban),⁸⁰ sehingga dasar pertimbangan dalam rangka menentukan besarnya jumlah ganti kerugian yang akan diputuskan, selain dengan melihat kondisi ekonomi-sosial pelaku, sekaligus juga dipertimbangkan pula keadaan sosial-ekonomi korban. Sehingga putusan hakim dalam kaitan ini, akan bernuansa sekaligus akan berorientasi pada aspek yang mengandung segi *pertimbangan kesejahteraan korban*, di samping pertimbangan yang tepat bagi pembinaan dan rehabilitasi pelaku.

Dari uraian diatas, maka putusan ganti kerugian tidak semata-mata demi ganti kerugian itu sendiri, melainkan di balik itu terdapat aspek lain yang harus

⁷⁹ Wahyu Affandi, *Hakim dan Hukum Dalam Praktek*, Bandung, 1983, hal. 27.

⁸⁰ Lihat Tesis Zul Akrial, *Op. Cit.*, halaman 180.

dipertimbangkan oleh hakim, yaitu aspek kesejahteraan, baik kesejahteraan bagi si pelaku dalam wujud ketepatan pemilihan sarana pidana yang cocok bagi dirinya, maupun kesejahteraan bagi korban dalam wujud ganti kerugian dengan mengingat keadaan sosial ekonominya.

Mengingat begitu relatifnya sifat yang melekat pada syarat khusus ini, terutama syarat khusus berupa pembayaran ganti kerugian, serta mengingat pula kedudukan pidana bersyarat itu sendiri yang bukan merupakan hak dari terdakwa untuk dapat memilih pidana yang berupa pidana bersyarat ini, sehingga pidana bersyarat lalu diasumsikan dan dipandang sebagai tindakan pengampunan atau kemurahan hati dari hakim dan hanya dapat diperoleh dengan syarat-syarat tertentu yang diputuskan oleh pengadilan.⁸¹ Berkenaan dengan syarat yang lebih khusus seperti yang dimaksud dalam ketentuan pasal 14c ayat (1) KUHP di atas, inilah yang menurut Sudarto sebagai satu-satunya aturan yang terdapat dalam KUHP yang berkenaan dengan masalah restitusi dan sekaligus aturan dalam pasal inilah yang menjadi fokus kajian dalam penelitian ini.

Dari hasil penelusuran literatur, penulis tidak menjumpai adanya kebijakan legislatif yang memberikan pedoman secara khusus dan jelas bagi hakim di dalam menjatuhkan putusan pidana bersyarat.⁸² Yang ada adalah syarat-syarat untuk dapat diberikan pidana bersyarat seperti yang telah diuraikan di atas.

Ketiadaan pedoman ini bukan saja dialami oleh lembaga pidana bersyarat, melainkan KUHP juga tidak memuat aturan (pasal) yang mengandung pedoman

⁸¹ Iswanto, 1995, *Op. Cit.*, halaman 81.

⁸² Yang ada hanya pendapat para ahli, diantaranya adalah pendapat dari Muladi, yang merumuskan ukuran-ukuran untuk menjatuhkan pidana bersyarat. (Muladi, 1985, *Op. Cit.*, hal. 198-200).

pemberian pidana,⁸³ pedoman bagi hakim dalam menetapkan tinggi rendahnya pidana yang akan dijatuhkan. Namun demikian menurut Sudarto pedoman pemberian pidana (secara umum) ini terdapat dalam MvT (*Memorie van Toelichting*) tahun 1886, yakni : "Dalam menentukan tinggi rendahnya pidana untuk setiap kejadian, hakim harus memperhatikan keadaan obyektif dan subyektif tindak pidana yang dilakukan, ia harus memperhatikan perbuatan dan pembuatnya, hak-hak apa sajakah yang dilanggar dengan adanya tindak pidana pidana itu?. Kerugian apakah yang ditimbulkan? Apakah kejahatan yang dipersalahkan kepadanya itu merupakan langkah pertama ke arah jalan sesat ataukah suatu perbuatan yang merupakan suatu pengulangan dari watak jahat yang sebelumnya sudah tampak?"

Di samping ketiadaan pedoman di dalam penerapan lembaga pidana bersyarat, ternyata korban sendiri juga tidak ada kepastian untuk memperoleh ganti kerugian yang dideritanya sebagai akibat dari perbuatan terdakwa. Kalaupun hakim memutuskan untuk menjatuhkan pidana bersyarat, inipun belum tentu (tidak menjamin) secara otomatis korban akan langsung mendapat ganti kerugian. Sebab, tidak ada kewajiban bagi hakim, walaupun atas diri terdakwa telah diputus dengan pidana bersyarat, untuk juga mengadakan syarat khusus berupa pembebanan kewajiban pada terpidana supaya membayar ganti kerugian pada korban. hakim dalam hal ini oleh undang-undang hanya diwajibkan untuk mencantumkan syarat umum (sebagai syarat mutlak pidana bersyarat) tapi tidak ada kewajiban bagi hakim untuk juga mencantumkan syarat khusus berupa pembayaran ganti kerugian.

⁸³ Sudarto, "Dampak Putusan Hakim Pidana Bagi Masyarakat", *Masalah-Masalah Hukum*, Majalah Fakultas Hukum Undip, Edisi Khusus tahun XVII, 1987, hal. 36.

Penerapan pidana bersyarat, orientasinya adalah pada pelaku kejahatan, seperti kesimpulan dari tulisan Muladi,⁸⁴ bahwa penerapan pidana bersyarat diarahkan pada manfaat-manfaat sebagai berikut :

1. Pidana bersyarat tersebut, di satu pihak harus dapat meningkatkan kebebasan individu, dan di lain pihak mempertahankan tertib hukum serta memberikan perlindungan kepada masyarakat secara efektif terhadap pelanggaran hukum lebih lanjut;
2. Pidana bersyarat harus dapat meningkatkan persepsi masyarakat terhadap falsafah rehabilitasi dengan cara memelihara kesinambungan hubungan antara narapidana dengan masyarakat;
3. Pidana bersyarat harus dapat meningkatkan persepsi masyarakat akibat-akibat negatif dari pidana perampasan kemerdekaan yang seringkali menghambat usaha pemasyarakatan kembali narapidana ke dalam masyarakat;
4. Pidana bersyarat mengurangi biaya-biaya yang harus dikeluarkan oleh masyarakat untuk membiayai sistem koreksi yang berdaya guna;
5. Pidana bersyarat diharapkan dapat membatasi kerugian dan penerapan pidana pencabutan kemerdekaan, khususnya terhadap mereka yang kehidupannya tergantung kepada si pelaku tindak pidana;
6. Pidana bersyarat diharapkan dapat memenuhi tujuan pemidanaan yang bersifat integratif, dalam fungsinya sebagai sarana pencegahan (umum dan khusus), perlindungan masyarakat, memelihara solidaritas masyarakat dan pengimbangan.

⁸⁴ Muladi, *Op. Cit.*, halaman 197.

Dari uraian di atas terlihat, bahwa penerapan lembaga pidana bersyarat, sebagaimana juga halnya dengan ketentuan KUHP pada umumnya, tidak berorientasi pada korban kejahatan. Yang mendapat perhatian selalu saja si pelaku kejahatan (individualisasi pidana).⁸⁵ Di samping itu juga ternyata selama ini seperti yang telah dijelaskan di atas, hakim tidak mempunyai sandaran /pegangan atau pedoman secara yuridis normatif di dalam penerapan pidana bersyarat, dan bahkan termasuk juga di dalam penerapan pidana pada umumnya.

Adanya kemungkinan ganti kerugian sebagai syarat khusus dalam penerapan lembaga pidana bersyarat (Pasal 14c ayat (1) KUHP), menurut Barda Nawawi Arief,⁸⁶ pada dasarnya tidak bersifat pidana; ia hanya sekedar syarat/pengganti untuk menghindari atau tidak menjalani pidana. Jadi tetap dilandasi latar belakang pemikiran/konsep pemidanaan yang berorientasi pada orang/pelaku tindak pidana (*offender oriented*), tidak dilandasi konsep pemidanaan yang berorientasi pada korban (*victim oriented*).

Akibat dari orientasi kepada pelaku kejahatan saja, maka konsekuensinya adalah, kepentingan korban dalam hal ini lalu tidak termasuk sebagai suatu hal yang perlu dipertimbangkan dan karenanya terjadi penelantaran atau pengabaian terhadap situasi dan kondisi korban. Kalupun dipertimbangkan, menurut Stephen Schafer hal itu dianggap tidak boleh menghalangi pembinaan pelaku.⁸⁷

⁸⁵ Ide individualisasi pidana, menurut Barda Nawawi Arief, antara lain mengandung beberapa karakteristik, yaitu: 1) pertanggungjawaban (pidana) bersifat pribadi/perorangan (asas personal); 2) pidana hanya diberikan kepada orang yang bersalah (asas culpabilitas: "tidak pidana tanpa kesalahan"); 3) pidana harus disesuaikan dengan karakteristik dan kondisi pelaku; ini berarti harus ada kelonggaran/fleksibilitas bagi hakim dalam memilih sanksi pidana (jenis maupun berat ringannya sanksi) dan harus ada kemungkinan modifikasi pidana (perubahan/penyesuaian dalam pelaksanaannya (Barda Nawawi arief, 1996a, *Op. Cit.*, hal. 43).

⁸⁶ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, halaman 61.

⁸⁷ Mardjono Reksodiputro, 1994c, *Op. Cit.*, halaman 76.

Sistem pemidanaan seperti yang telah diuraikan di atas merupakan sistem pemidanaan yang bersifat individual/personal dan bukan pemidanaan yang bersifat struktural/fungsional. Dalam sistem pemidanaan yang struktural/fungsional, menurut Barda Nawawi Arief⁸⁸, pertanggungjawaban dan pembinaan tidak hanya tertuju secara sepihak dan fragmentair pada pelaku kejahatan saja, tetapi lebih ditekankan pada fungsi pemidanaan yang bersifat totalitas dan struktural. Artinya, tidak hanya berfungsi untuk mempertanggungjawabkan dan membina pelaku kejahatan, tetapi berfungsi pula untuk mempertanggungjawabkan dan membina/mencegah pihak-pihak lain yang secara struktural/fungsional mempunyai potensi besar untuk terjadinya kejahatan, serta berfungsi pula untuk memulihkan atau mengganti akibat-akibat/kerugian yang timbul pada diri korban.⁸⁹

Oleh karena itu, berdasarkan pada eksistensi lembaga pidana bersyarat yang sekarang berlaku, adalah wajar kalau kedudukan syarat khusus berupa pembebanan kewajiban pembayaran ganti kerugian (Pasal 14c ayat (1) KUHP) adalah bersifat fakultatif. Karena yang dipentingkan di sini bukannya melihat dari sisi penderitaan/kerugian yang dialami oleh korban, melainkan justru segala upaya diarahkan pada orientasi bagaimana pelaku itu dapat dibina, dididik dan lain sebagainya sehingga dapat kembali menjadi warga masyarakat baik dan produktif (pola pemidanaan fragmentaris).

Di samping pengaturan restitusi dalam hukum pidana materiil (KUHP), perundang-undangan khusus di luar KUHP juga memuat pengaturan tentang restitusi, yaitu dalam Undang-Undang Nomor 7 Drr. Tahun 1955 Tentang

⁸⁸ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 51-52.

⁸⁹ Hal ini merupakan tugas/fungsi dari sistem peradilan pidana.

Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi (Pasal 8d); dan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (Pasal 34c), serta Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 47c, d dan e).

Restitusi dalam UUTPE termasuk dalam ruang lingkup tindakan tata tertib. Ketentuan ini memberikan kewenangan kepada hakim untuk menjatuhkan sanksi “tindakan tata tertib” berupa “kewajiban mengerjakan apa yang dilalaikan tanpa hak”, “meniadakan apa yang dilakukan tanpa hak”, dan “melakukan jasa-jasa untuk memperbaiki akibat-akibat”, yang semuanya “atas biaya si terhukum”.

Menurut Barda Nawawi Arief,⁹⁰ ketentuan ini adalah berorientasi pada korban. Namun masih tetap bersifat fakultatif, karena menurut Pasal 6 ayat (3) UUTPE,⁹¹ di samping terpidana dijatuhi pidana pokok “dapat” juga dijatuhi pidana tambahan atau tindakan tata tertib. Walaupun bersifat fakultatif, namun kedudukannya lebih baik dibandingkan ganti rugi menurut Pasal 14c KUHP, karena “tindakan tata tertib” dapat dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok.

Di dalam ketentuan Pasal 34c UUTPK, juga memberikan peluang kepada hakim untuk menjatuhkan pidana tambahan berupa **pembayaran uang pengganti** yang jumlah maksimalnya sama dengan harta benda yang diperoleh dari hasil korupsi. Menurut Barda Nawawi Arief,⁹² mengingat kedudukan dari pembayaran uang pengganti ini hanya sebagai pidana tambahan, maka jenis sanksi inipun masih bersifat fakultatif.

⁹⁰ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 57.

⁹¹ Pasal 6 ayat (3) UUTPE menentukan, “Lain daripada itu dapat dijatuhkan juga hukuman tambahan tersebut dalam Pasal 7 ayat (1) atau tindakan tata tertib tersebut dalam Pasal 8, dengan tidak mengurangi dalam hal-hal yang memungkinkan dijatuhkannya tindakan tata tertib yang ditentukan dalam peraturan lain”.

⁹² Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 58.

Selain dari kedua ketentuan di atas, yaitu UUTPE dan UUTPK yang memuat aturan tentang restitusi, masih terdapat satu ketentuan lagi, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (Pasal 47c, d, e). UUTPLH ini dikeluarkan untuk menggantikan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 yang dipandang sudah tidak dapat mengikuti perkembangan zaman lagi.

Sorotan terhadap kejahatan dari aspek korban (*victim oriented analysis*) menurut Muladi⁹³ sangat penting selubungan dengan pertumbuhan viktimologi sejak tahun 1947. Dalam hukum pidana modern perhatian terhadap korban kejahatan tidak hanya ditekankan terhadap proses kriminalisasi, tetapi juga berkaitan erat dengan pedoman pemidanaan, konsep pertanggungjawaban pidana dan usaha untuk mencantumkan ganti rugi (*restitution*) sebagai sanksi pidana. Dalam hal pertanggungjawaban pidana, antara lain muncul konsep *shared responsibility*, apabila si korban juga turut berperan untuk terjadinya kejahatan tersebut.

Apa yang diuraikan terakhir merupakan persoalan yang berkaitan dengan masalah perumusan tindak pidana. Sedangkan yang berkaitan dengan sanksi, khususnya sanksi dalam wujud restitusi, dalam hal ini tidak diatur secara tegas. Artinya, dari jenis-jenis sanksi yang tersebut dalam UUTPLH, tidak ada satu perumusanpun yang secara eksplisit mengatur jenis-jenis sanksi/tindakan yang berupa "pemberian ganti rugi" langsung kepada korban. Namun menurut Barda

⁹³ Muladi, "Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997," Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi, Volume-1 Nomor 1 Tahun 1998 halaman 4.

Nawawi Arief,⁹⁴ bentuk-bentuk tindakan dalam Pasal 47c, d dan e dapat dikatakan merupakan bentuk pemberian "restitusi".

Kedudukan restitusi dalam uraian di atas, baik pengaturannya dalam KUHP maupun dalam perundang-undangan pidana khusus di luar KUHP kesemuanya berkedudukan bukan sebagai pidana pokok, melainkan adalah sebagai pidana tambahan dan sebagai tindakan tata tertib.

Mengingat penderitaan dan kerugian yang dialami korban, baik korban dalam pengertian individual maupun korban kolektif yang memerlukan perlindungan, dan salah satu wujud perlindungan itu adalah berupa restitusi, maka dalam pembentukan hukum pidana materiil yang akan datang perlu kiranya memposisikan restitusi ini ke dalam jenis pidana pokok, yaitu dalam rangka memberikan perlindungan terhadap korban secara menyeluruh.

Sedangkan dalam konteks ini, Barda Nawawi Arief⁹⁵ mengatakan, bahwa sekiranya diorientasikan pada masalah korban, maka kriteria yang mungkin patut dipertimbangkan dan dikembangkan ialah **kriteria material** yang berorientasi pada sifat/hakekat dampak delik pada diri korban. Misal untuk delik material tertentu yang jelas-jelas berakibat kerugian/kerusakan/penderitaan bagi korban, maka pidana ganti rugi selalu dapat dijatuhkan bersama-sama sebagai pidana tambahan atau menjadi pidana pokok alternatif di samping pidana pokok yang diancamkan. Terlebih apabila terpidana tergolong orang yang mampu, sedangkan korban termasuk golongan tidak mampu.

⁹³ Muladi, "Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya Dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997," *Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi*, Volume I Nomor I Tahun 1998 halaman 4.

⁹⁴ Barda Nawawi Arief, *Sistem Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Lingkungan Hidup*, (Artikel, belum dipublikasikan).

⁹⁵ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 63.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum acara Pidana (KUHP), mengakui adanya 2 (dua) jenis korban, yaitu korban yang timbul sebagai dari pelanggaran ketentuan dalam KUHP maupun korban yang timbul sebagai akibat dari pelanggaran perundang-undangan khusus di luar KUHP (yang lazim disebut dengan istilah korban kejahatan), dan korban dalam pengertian tersangka, terdakwa, terpidana maupun pihak lain yang mendapat perlakuan'tindakan tidak sah dari penguasa negara dalam hal ini yang dilakukan oleh aparat penegak hukum.

Konsekuensi dari pengakuan adanya dua macam korban ini akan berimplikasi pula pada masalah strategi perlindungan terhadap masing-masing jenis korban tersebut. Salah satu bentuk strategi perlindungan yang dimaksudkan itu adalah dalam wujud pemberian ganti kerugian. Dengan adanya dua jenis korban tersebut, maka masalah pemberian ganti kerugian inipun terdapat dua model pengaturan. **Pertama**, ganti kerugian yang diberikan kepada korban sebagai akibat dari pelaksanaan ketentuan hukum pidana formil yang dilakukan oleh aparat penegak hukum. Ganti kerugian ini berasal /bersumber dari keuangan negara (Pasal 95-96 KUHP). **Kedua**, ganti kerugian yang diberikan kepada korban sebagai akibat dari pelanggaran ketentuan hukum pidana materiil yang dilakukan oleh terpidana yang menimbulkan kerugian pada korban (pasal 98-101 KUHP Tentang Penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian).

Terlepas dari adanya dua jenis korban seperti yang diuraikan di atas, dalam buku **Stephen Schafer** ("*The Victim and His Criminal*") dikemukakan adanya 5 (lima) sistem pemberian restitusi dan kompensasi kepada korban kejahatan, yaitu :

1. Ganti rugi ("*damages*") yang bersifat keperdataan, dan diberikan melalui proses perdata. Sistem ini memisahkan tuntutan ganti rugi korban dari proses pidana.
2. Kompensasi yang bersifat keperdataan, diberikan melalui proses pidana.
3. Restitusi yang bersifat perdata dan bercampur dengan sifat pidana, diberikan melalui proses pidana. Walaupun restitusi di sini tetap bersifat keperdataan, namun tidak diragukan sifat pidana ("*punitif*")-nya.
4. Kompensasi yang bersifat perdata, diberikan melalui proses pidana dan disokong oleh sumber-sumberpenghasilan negara.
5. Kompensasi yang bersifat netral, diberikan melalui prosedur khusus. Sistem ini berlaku di Swis (sejak 1973), di New Zealand (sejak 1963) dan di Inggris (sejak 1964) Sistem ini diterapkan dalam hal korban memerlukan ganti rugi, sedangkan si pelaku dalam keadaan bangkrut dan tidak dapat memenuhi tuntutan ganti rugi kepada korban. Yang berkompeten memeriksa bukan pengadilan perdata atau pidana, tetapi prosedur khusus/tersendiri dan independen yang menuntut campur tangan negara atas permintaan korban.⁹⁶

Selanjutnya dikatakan, bahwa menurut Stephen Schafer,⁹⁷ bahwa restitusi dan kompensasi merupakan istilah-istilah yang dalam penggunaannya sering dapat dipertukarkan ("*interchangeable*"). Namun ia mengidentifikasikan perbedaan kedua istilah tersebut, yaitu :

- **kompensasi** bersifat keperdataan ("*civil in character*"), timbul dari permintaan korban, dan dibayar oleh masyarakat atau merupakan bentuk

⁹⁶ Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, halaman 59-60. Bandingkan dengan tulisan Stephen Schafer dalam "*The Victim and His Criminal*", Random House, New York, 1968, hal. 105-109.

⁹⁷ Ibid., hal. 60-61.

pertanggungjawaban masyarakat/negara (*"the responsibility of the society"*);
sedangkan

- restitusi bersifat pidana (*"penal in character"*), timbul dari putusan pengadilan pidana, dan dibayar oleh terpidana atau merupakan wujud pertanggungjawaban terpidana (*"the responsibility of the offender"*).

Dari uraian di atas terlihat bahwa KUHAP lebih condong menganut sistem kedua dalam rangka memberikan perlindungan pada korban tindak pidana, yaitu dengan memberikan kesempatan kepada korban untuk menggabungkan perkara gugatan ganti kerugian ke dalam proses peradilan pidana, dan ganti kerugian ini dipertanggungjawabkan pada pelaku tindak pidana (bukan dibebankan pada keuangan negara seperti pada jenis korban pertama di atas). Jadi dapat dinyatakan, bahwa KUHAP dalam masalah pemberian ganti kerugian ini, yakni sebagai upaya perlindungan terhadap korban kejahatan adalah menganut *sistem kedua secara terbatas*.

Di samping diadakannya aturan pembatasan ganti kerugian yang dapat diajukan oleh pihak korban, yaitu hanya terbatas pada penggantian biaya, aturan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian inipun hanya bersifat fakultatif. Sifat fakultatif ini dapat disimpulkan dari rumusan Pasal 98 ayat (1) KUHAP.⁹⁸ Konsekuensi dari perumusan pasal tersebut adalah, bahwa hakim diberi kesempatan atau kebebasan oleh undang-undang untuk memilih, antara menerima permohonan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian yang diajukan oleh korban atau menolak permohonan tersebut.

⁹⁸ Pasal 98 ayat (1) KUHAP, berbunyi " Jika suatu perbuatan yang menjadi dasar dakwaan di dalam suatu pemeriksaan perkara oleh pengadilan Negeri menimbulkan kerugian pada orang lain, maka hakim ketua sidang atas permintaan orang itu dapat menetapkan untuk menggabungkan perkara ganti kerugian kepada perkara pidana itu".

Dasar pertimbangan hakim untuk menerima atau menolak permohonan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian yang diajukan oleh korban,⁹⁹ adalah seperti dapat disimpulkan dari ketentuan pasal 99 ayat (1) dan (2) KUHP, yaitu :

1. Pertimbangan tentang kewenangan untuk mengadili gugatan tersebut, baik kewenangan absolut maupun relatif.
2. Kebenaran dasar ganti kerugian. Artinya, apakah benar-benar ganti rugi yang diajukan itu merupakan akibat langsung yang ditimbulkan oleh tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa. Dalam hal ini hakim akan mempertimbangkan adanya kausalitas atau hubungan sebab akibat antara tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa dengan timbulnya kerugian yang diderita oleh korban sebagaimana diatur dalam pasal 1365 KUHPerdara.
3. Putusan atau penetapan tentang hukuman penggantian biaya yang telah dikeluarkan oleh pihak yang dirugikan, di samping putusan pemidanaan yang dijatuhkan kepada terdakwa dan sekaligus penetapan biaya perkara pidana dan biaya perkara perdata yang bersangkutan.

Dari penjelasan di atas terlihat, bahwa hak dan eksistensi korban (sebagai pihak yang mengajukan permohonan penggabungan perkara gugatan ganti kerugian), menurut hemat penulis, masih belum diberdayakan secara maksimal dalam proses peradilan pidana. Oleh karena itu masalah ganti kerugian ini, berdasarkan Pasal 100 KUHP, terutama yang berkaitan dengan masalah banding nasib korban ternyata masih tergantung pada terdakwa. Seyogyanya, menurut hemat penulis, proses peradilan pidana tidak hanya memandang dari sudut

⁹⁹ Istilah "korban" dalam konteks ini tidak dirumuskan secara eksplisit dalam rumusan pasal 98 ayat (1) KUHP, tetapi dapat ditemukan dalam penjelasannya, Yang dimaksud dengan

pelaku, melainkan kerugian/penderitaan yang dialami korban juga harus mendapat perhatian dan pertimbangan secara proporsional. Dengan demikian penyelesaian masalah ganti kerugian seyogyanya tidak bergantung pada diajukan atau tidaknya banding oleh terdakwa, melainkan untuk mendapatkan kebenaran materiil, yaitu kebenaran yang selengkap-lengkapnyanya dari suatu perkara pidana dengan menerapkan ketentuan hukum acara pidana secara jujur dan tepat. Maka proses pemeriksaan terhadap perkara gugatan ganti kerugian inipun seyogyanya juga harus bernuansa pada keadilan, bukan pada kebenaran formil seperti gugatan ganti kerugian dalam hukum acara perdata. Ini merupakan konsekuensi logis dari diakuinya lembaga penggabungan perkara gugatan ganti kerugian oleh KUHAP.

Maka dengan demikian dilihat dari perspektif korban, ketentuan-ketentuan dalam KUHAP tersebut ternyata tidak memberikan kepastian hukum bagi korban untuk memperoleh ganti kerugian. Karena, di samping sifat aturannya yang fakultatif, kebijakan legislatif ternyata juga tidak memberikan pedoman dan panduan yang jelas kepada hakim di dalam penerapan lembaga penggabungan perkara gugatan ganti kerugian ini. Di samping itu, lembaga ini bukan pula termasuk sebagai salah satu jenis pidana seperti yang tercantum dalam Pasal 10 KUHP, melainkan keberadaan lembaga ini, seperti dapat ditelusuri dari sejarah pembentukan KUHAP, adalah bertujuan untuk memberikan perlindungan bagi korban suatu tindak pidana, supaya tidak mengajukan perkaranya lewat acara perdata, yang biasanya memakan waktu dan biaya. Ketentuan penggabungan ini kiranya sesuai dengan asas peradilan yang cepat, sederhana dan biaya ringan.¹⁰⁰

"kerugian bagi orang lain" termasuk kerugian pihak korban.

¹⁰⁰ Lihat uraian jawaban pemerintah atas pandangan urnun DPR RI mengenai RUU tentang Hukum Acara Pidana, tanggal 8 Nopember 1979 (dikutip dari M. Hanafi Asnawie, *Ganti Rugi dan Rehabilitasi Minuman KUHAP*, Jakarta, 1985, hal. 112).

Di samping itu, kepada korban atau pihak yang dirugikan, berdasarkan Pasal 100 KUHAP tidak memberi hak mengajukan banding atas putusan ganti kerugian yang ditetapkan oleh hakim pengadilan negeri, akibatnya adalah :

1. Setiap putusan ganti kerugian yang diajukan oleh pihak korban atau pihak yang dirugikan dalam penggabungan perkara gugatan ganti kerugian ke dalam perkara pidana, telah melenyapkan hak korban untuk meminta banding.
2. Hak banding atas putusan penggabungan perkara perdata ke dalam perkara pidana hanya diberikan oleh undang-undang kepada pihak terdakwa atau pihak tergugat saja. Sebab, hanya terdakwa saja yang dapat mengajukan banding terhadap putusan perkara pidananya.¹⁰¹

Kenyataan ini merupakan suatu bentuk kebijakan yang kurang adil sekaligus mengandung diskriminasi jika dilihat dari perspektif korban sebagai pihak yang dirugikan, karena jika pihak korban tidak setuju atas putusan ganti kerugian oleh hakim, maka korban dalam hal ini tidak mempunyai upaya hukum untuk mengadakan perlawanan atas putusan tersebut, dan hanya bisa pasrah. Sementara kepada pihak terdakwa oleh undang-undang justru diberikan hak dan kesempatan untuk mengajukan banding.¹⁰²

Sehingga dari uraian di atas dapat pula dinyatakan, bahwa perlindungan hukum yang diberikan oleh KUHAP kepada korban kejahatan merupakan perlindungan yang bersifat parsial (fragmentaris), belum merupakan wujud perlindungan hukum yang utuh. Perlindungan yang diberikan oleh KUHAP, menurut hemat penulis, lebih berorientasi pada penyederhanaan proses/prosedur untuk mendapatkan ganti kerugian. Sedangkan substansi perlindungan yang

¹⁰¹ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jakarta, 1993, hal. 608-609.

seharusnya diberikan kepada korban, yaitu ganti kerugian itu sendiri, ternyata KUHAP justru membatasi bentuk kerugian yang dapat dimintakan penggantianannya melalui prosedur ini. Juga dengan arti terbatas, dalam hal ini harus dikaitkan dengan hak korban, yaitu bahwa pihak korban mempunyai hak yang terbatas untuk dapat menuntut ganti kerugian. Akibatnya adalah, tidak semua kerugian, yang walaupun nyata-nyata telah diderita korban sebagai akibat dari tindakan pelaku, dapat dimintakan ganti kerugiannya pada si pelaku.

Mengingat ganti kerugian yang dimaksud oleh aturan dalam KUHAP hanya terbatas pada “biaya” yang nyata-nyata telah dikeluarkan oleh korban, hal ini akan membawa pengaruh yang besar pada ruang lingkup perlindungan korban sebagai akibat dari tindak pidana yang dilakukan oleh terdakwa. Artinya, dengan adanya pembatasan ganti kerugian tersebut, maka ruang lingkup korban yang akan memperoleh perlindunganpun akan menjadi semakin sempit, karena tidak semua korban dapat memenuhi kriteria kerugian dalam wujud “biaya”. Walaupun dapat dipastikan, bahwa setiap korban kejahatan (tidak termasuk *victimless crimes*) selalu mengalami kerugian /penderitaan akan tetapi jenis kerugian atau kategori kerugian yang dapat dimintakan ganti kerugiannya telah dibatasi oleh KUHAP, maka konsekuensinya adalah, tidak semua korban kejahatan diperkenankan untuk menuntut ganti kerugian melalui lembaga penggabungan perkara gugatan ganti kerugian.

2. Pengaturan Kompensasi Dalam Hukum Pidana Formil

Masalah perlindungan hukum terhadap korban kejahatan dalam bentuk pemberian ganti kerugian yang dimaksud, diatur dalam Bab XII bagian Kesatu Pasal 95-96 KUHAP. Yang dimaksudkan “korban” dalam konteks ini adalah tersangka, terdakwa, terpidana atau pihak lain yang mendapat perlakuan atau tindakan yang tidak sah atau tanpa alasan berdasarkan undang-undang yang dilakukan oleh aparat penegak hukum dalam rangka pelaksanaan atau penerapan hukum pidana formil (KUHP). Ganti kerugian (kompensasi) dalam hal ini merupakan salah satu bentuk perlindungan bagi korban jenis ini.

Lebih lanjut, di dalam penjelasan Pasal 95 ayat (1) KUHAP dijelaskan, “Yang dimaksud dengan kerugian karena dikenakan tindakan lain ialah kerugian yang ditimbulkan oleh pemasukan rumah, penggeledahan dan penyitaan yang tidak sah menurut hukum Termasuk penahanan tanpa alasan, ialah penahanan yang lebih lama dari pidana yang dijatuhkan.

Masalah tuntutan ganti kerugian seperti dapat disimpulkan dari ketentuan di atas, adalah berkaitan dengan dan tidak dapat dilepaskan dari eksistensi lembaga “Praperadilan” sebagai lembaga yang berwenang untuk memeriksa dan memutuskan tuntutan ganti kerugian yang diajukan baik oleh tersangka, terdakwa, terpidana maupun oleh ahli warisnya karena alasan-alasan seperti yang ditentukan di atas.

Lembaga praperadilan merupakan suatu lembaga yang baru dalam dunia peradilan di Indonesia, sekaligus telah memberikan corak baru dalam tatanan hukum acara pidana yang diperkenalkan oleh KUHAP di tengah-tengah penegakan hukum. Lembaga praperadilan ini diatur dalam Bab X bagian Kesatu

Pasal 77-83 KUHAP yang merupakan salah satu bagian dari ruang lingkup wewenang mengadili dari pengadilan negeri.

Dalam penelitian ini, penulis membatasi masalah pada kompensasi kepada korban kejahatan, bukan kompensasi yang diberikan kepada tersangka, terdakwa, terpidana atau pihak lain yang mendapat perlakuan atau tindakan dari aparat penegak hukum tanpa alasan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Jadi yang akan dibahas adalah kompensasi yang diberikan kepada korban kejahatan sebagai akibat tindakan orang lain yang menimbulkan kerugian atau penderitaan bagi korban.

Seperti yang telah diuraikan di atas, bahwa pengaturan pemberian kompensasi dalam hukum pidana positif, hanya terbatas kepada tersangka, terdakwa, terpidana ataupun pihak lain yang mendapat perlakuan atau tindakan dari aparat penegak hukum tanpa alasan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Ganti kerugian dari anggaran pendapatan dan Belanja Negara untuk korban jenis ini, merupakan suatu hal yang wajar dan sudah selayaknya diberikan. Sebab, seseorang menjadi korban adalah sebagai akibat dari tindakan yang dilakukan oleh penguasa negara itu sendiri, dalam hal ini adalah oleh aparat penegak hukumnya. Jadi keberadaan kompensasi dalam hal ini merupakan hak dari korban yang bersangkutan, bukan atau belum merupakan kewajiban negara untuk membayar ganti kerugian kepada korban kejahatan.

Adapun tentang masalah ganti kerugian dari negara (kompensasi) kepada korban kejahatan belum mendapat pengaturan. Ganti kerugian yang diatur dalam hukum pidana positif kepada korban kejahatan hanya terbatas pada pengaturan tentang restitusi (ganti kerugian dari pelaku). Keberadaan restitusi inipun,

sebagaimana halnya dengan kompensasi, juga merupakan hak dari korban, belum merupakan kewajiban pelaku untuk membayar ganti kerugian tersebut kepada korban kejahatan.

Eksistensi restitusi maupun kompensasi yang pengaturannya baru sebatas hak, maka ini berarti bahwa korban masih harus memperjuangkannya. Konsekuensinya adalah, bahwa pihak korban belum mempunyai jaminan atau kepastian terhadap keberhasilannya dalam memperjuangkan haknya tersebut. Bisa berhasil dan bisa pula tidak berhasil dalam usahanya memperjuangkan haknya itu.

Berlainan halnya jika kedudukan kompensasi maupun restitusi itu diposisikan sebagai suatu keharusan atau kewajiban, maka korban dalam hal ini jelas akan mempunyai kepastian untuk memperoleh ganti kerugian. Masalah besarnya jumlah kompensasi yang akan diterima oleh korban kejahatan dari negara, dalam hal ini akan bergantung pada kesalahan pelaku dan keterlibatan korban itu sendiri dalam hal terjadinya delik. Untuk keterlibatan korban, dalam hal ini didasarkan pada kategori keterlibatan korban berdasarkan derajat kesalahannya seperti yang dikemukakan oleh Benjamin Mandelsohn.

Di samping kategori keterlibatan korban dari Benjamin Mandelsohn, Stephen Schafer¹⁰³ secara tegas menyatakan bahwa setiap individu, setiap manusia, potensial untuk menjadi korban. Artinya, semua orang tanpa kecuali dapat menjadi korban. Untuk itulah ia mengemukakan beberapa tipe korban, dari semua tipe yang dikemukakannya, pada prinsipnya terdapat 4 (empat) tipe korban, yaitu :

¹⁰³ Made Dharma Weda, 1996, *Op. Cit.*, halaman 90-91.

1. Orang yang tidak mempunyai kesalahan apa-apa tetapi tetap menjadi korban. Untuk tipe seperti ini, kesalahan ada pada pihak si pelaku;
2. Korban secara sadar atau tidak melakukan suatu perbuatan yang merangsang orang lain untuk melakukan kejahatan. Untuk tipe ini, korban dikatakan mempunyai andil dalam terjadinya kejahatan, sehingga kesalahan terletak, baik pada si pelaku maupun pada korban itu sendiri;
3. Mereka yang secara biologis dan sosial potensial menjadi korban. anak-anak, orangtua, orang yang cacat fisik/mental, orang miskin, golongan minoritas dan sebagainya adalah orang-orang yang mudah menjadi korban. Korban dalam hal ini tidaklah dapat dipersalahkan. Pelaku dan masyarakatlah yang bertanggung jawab;
4. Korban karena dia sendiri adalah pelaku. Inilah yang dikatakan sebagai kejahatan tanpa korban. pelacuran, perjudian, zina adalah beberapa kejahatan yang tergolong dalam kejahatan tanpa korban. Siapa yang bersalah? Yang bersalah adalah si korban yang sekaligus juga sebagai pelaku.

Viktimologi menyarankan agar peranan dan pertanggungjawaban korban diakui sebagai unsur-unsur dalam tindak pidana. Schafer¹⁰⁴ menyebut hal ini sebagai tanggungjawab fungsional dalam terjadinya kejahatan. Berdasarkan sifat hubungan antara pembuat dan korban, maka peranan korban pada proses terjadinya tindak pidana dan kontribusi pelaku untuk memperbaiki korban atau keluarga korban merupakan masalah sentral viktimologi yang berarti merupakan intisari pertanggungjawaban pidana.

¹⁰⁴ Stephen Schafer, 1968, *Op. Cit.*, hal. 37-38.

Penulis berpendapat bahwa aspek korban memang sangat perlu diperhatikan dalam keseimbangan terhadap kepentingan pelaku. Namun, perspektif viktimologi mulai berkembang pula dengan lebih diperhatikannya hak asasi korban, daripada melihat peranan bersalahnya korban dan mencoba untuk menyalahkan pelaku. Oleh karena itu harus ditekankan pada hak asasi korban, seperti dampak perbuatan bagi korban dan tindakan remediasi terhadap korban.

Menurut Richard Quinney, memperkenalkan perlunya sebuah ganti rugi bagi korban kejahatan adalah sebuah permasalahan yang mendasar dalam perkembangan hukum pidana modern, yaitu ganti rugi bagi korban yang semula merupakan hak dari korban menjadi ganti rugi bagi korban yang merupakan keharusan. Hal ini terus berlanjut hingga timbulnya sebuah kesadaran negara untuk ikut serta memperhatikan secara serius tentang korban kejahatan, khususnya perihal campur tangan dalam hal melindungi korban dan dalam hal pemberian ganti kerugian pada korban kejahatan.¹⁰⁵

Berbicara tentang pembayaran ganti kerugian kepada korban, terdapat perbedaan antara kompensasi dan restitusi. Menurut Stephen Schafer, kompensasi adalah pembayaran oleh negara kepada korban yang telah mengalami penderitaan. Sedangkan restitusi adalah pembayaran yang dilakukan oleh pelaku kepada korban berdasarkan putusan pengadilan pidana.¹⁰⁶

Dengan adanya perbedaan ini, menurut hemat penulis, jelas bahwa kompensasi hanya bisa dimintakan kepada negara, sedangkan restitusi dimintakan kepada si pelaku.

¹⁰⁵ Richard Quinney, *Who is The Victim?*, "Victimology", ed. Israel Drapkin dan Emilio Viano (London, 1975), hal. 112.

¹⁰⁶ Made Darma Weda, 1996, *Op. Cit.*, hal. 92.

Terjadinya berbagai tindak pidana dalam kehidupan bermasyarakat, merupakan suatu indikasi bahwa korban demi korban dari kejahatan itu juga terus berjatuh dengan berbagai bentuk kerugian yang tidak terelakkan, baik kerugian yang bersifat materiil maupun immateriil. Kerugian yang diderita itu, bisa diserita oleh korban itu sendiri secara langsung maupun oleh orang lain secara tidak langsung. Yang terakhir ini, bisa tergolong sanak saudara ataupun orang-orang lain yang menggantungkan hidupnya pada korban langsung tersebut.¹⁰⁷

Kebijakan perlindungan korban pada hakekatnya merupakan bagian yang integral dari kebijakan perlindungan masyarakat secara keseluruhan, yaitu dalam rangka mencapai kesejahteraan sosial.¹⁰⁸ Oleh karena itu, menurut Andi Mattalatta, keterlibatan negara dan masyarakat umum dalam menanggulangi beban penderitaan korban bukan karena hanya negaralah yang memiliki fasilitas-fasilitas pelayanan umum, tetapi juga disertai dasar pemikiran, bahwa negara berkewajiban untuk memelihara keselamatan dan meningkatkan kesejahteraan para warganya. Terjadinya korban kejahatan dapat dianggap gagal negara dalam memberikan perlindungan yang baik kepada warganya.¹⁰⁹ Berkaitan dengan ini, menurut Romli Atmasasmita, bahwa negara memiliki kewajiban melindungi warga negaranya yang telah menjadi korban tindak pidana, antara lain dengan memberikan kompensasi terhadap korban atau keluarga korban.¹¹⁰

Sebagai bahan perbandingan, negara pertama yang menyetujui undang-undang kompensasi atas korban tindak pidana tertentu adalah New Zealand.

¹⁰⁷ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.*, halaman 36, periksa juga resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/43 Tentang Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan Dan Penyalahgunaan Kekuasaan, huruf A angka 21.

¹⁰⁸ Barda Nawawi Arief, 1996a, *Op. Cit.*, hal. 53.

¹⁰⁹ Andi Mattalatta, 1987, *Op. Cit.*, halaman 37.

¹¹⁰ Romli Atmasasmita, 1992a, *Op. Cit.*, hal. 28.

Undang-undang ini bernama *Criminal Injuries Compensation Act 1963* dan berlaku efektif sejak tanggal 1 Januari 1964. Undang-undang ini berdasarkan pada falsafah “kewajiban masyarakat terhadap orang-orang menderita merupakan tanggung jawab negara, karena negara telah gagal mencegah terjadinya tindak pidana”.¹¹¹ Falsafah tersebut sesuai dengan makna kompensasi yang mengandung suatu indikasi pertanggungjawaban masyarakat terhadap korban atas terjadinya viktimisasi.

Sementara itu di Inggris, pemberian kompensasi diadakan bukan karena negara mempunyai tanggung jawab hukum untuk membayar, tetapi didasarkan pada pandangan bahwa sebagai bagian dari kewajiban sosial atau kebijakan sosial sebagai *perluasan dari sistem kesejahteraan*, maka ketentuan tentang kompensasi untuk korban kejahatan kekerasan harus dibuat.¹¹²

Sebagai suatu perbandingan, pemberian kompensasi oleh negara di Inggris mempunyai beberapa syarat, yaitu :

- (1) kerugian di bawah jumlah maksimal tertentu tidak dipertimbangkan;
- (2) kompensasi berlaku pada batas maksimum;
- (3) kompensasi ditolak jika korban menerima sejumlah pembayaran dari lembaga lain;
- (4) tidak dikenal pewarisan hak untuk menanggung kompensasi.¹¹³

Sedangkan di Belanda, sebelum diundangkannya peraturan tentang kompensasi (Wet 26 Juni 1975 Stb. 382), Menteri Kehakiman ketika itu di

¹¹¹ Lihat Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 63-64! Serta lihat juga Iswanto dkk, 1998, *Op. Cit.*, hal. 54. Stephen Schafer, 1968, *Op. Cit.* dan Israel Drapkin dan Emilio Viano, 1974, *Op. Cit.*, hal. 114

¹¹² Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 65-66.

¹¹³ Made darma Weda, 1996, *Op. Cit.*, hal. 93. Lihat juga Israel Drapkin dan Emilio Viano, 1974, *Op. Cit.*, hal. 109.

hadapan parlemen Belanda, mengemukakan alasan mengapa masyarakat sebagai keseluruhan mempunyai tanggung jawab atas korban dari kejahatan kekerasan, tanggung jawab itu dihubungkan dengan keadaan bahwa penguasa menyatakan beberapa perbuatan tertentu sebagai pelanggaran berat dan penyerangan ketertiban hukum yang berat. Sebagai kelanjutan dari pengancaman dengan pidana terhadap perbuatan-perbuatan itu, maka dapat difikirkan adanya suatu tugas dari penguasa untuk meringankan atau menghilangkan akibat dari perbuatan itu.¹¹⁴

Berbeda dengan kompensasi, permintaan restitusi mempunyai beberapa persyaratan, yaitu :

- (1) kejahatan tersebut harus dilaporkan;
- (2) pelaku kejahatan harus dapat diketahui/diidentifikasi;
- (3) pelaku kejahatan harus dijatuhi pidana;
- (4) korban mempunyai cukup waktu dan uang untuk mendapatkan pengacara yang akan mengajukan klaim di pengadilan;
- (5) pelaku kejahatan mempunyai penghasilan cukup atau penghasilan tetap untuk memberi restitusi.¹¹⁵

Arif Gosita dalam kaitan ini menulis, alasan-alasan utama ganti kerugian (kompensasi) kepada korban oleh negara antara lain dilatarbelakangi oleh pertimbangan sebagai berikut :

1. Kewajiban negara untuk melindungi warga negaranya
2. Tidak cukupnya ganti kerugian yang diberikan oleh pelaku pada korban;
3. Ketidaklayakan pembagian hasil;

¹¹⁴ Sudarto, 1986, *Op. Cit.*, hal. 189-190.

¹¹⁵ Made darma Weda, 1996, *Op. Cit.*, hal. 93.

4. Pandangan sosiologis bahwa kejahatan adalah kesalahan masyarakat pada umumnya.¹¹⁶

Berdasarkan uraian di atas, maka adalah dipandang perlu untuk diadakan undang-undang tentang perlindungan korban kejahatan¹¹⁷ dengan mengkaitkan keterlibatan (keharusan/kewajiban) negara untuk memberikan ganti kerugian kepada korban kejahatan.¹¹⁸ Kompensasi tidak saja diberikan kepada korban sebagai tersangka, terdakwa, terpidana ataupun pihak lain yang mendapat perlakuan/tindakan yang tidak sah dari aparat penegak hukum, melainkan sekaligus negara **berkewajiban** pula untuk memberikan kompensasi kepada korban kejahatan. Walaupun pada tahap awal ganti kerugian kepada korban kejahatan ini dilakukan secara bertahap dan selektif.

Bertahap dan selektif dalam arti, bahwa korban-korban kejahatan yang akan diberikan kompensasi, pada tahap awal dengan mengingat kondisi keuangan negara, misalnya hanya untuk korban kekerasan saja seperti kerusuhan dan amuk massa, dan untuk selanjutnya dikembangkan pada korban tindak pidana lain.

Apa yang telah diuraikan di atas merupakan bentuk dari upaya penal yang berkaitan dengan kompensasi, yaitu pembayaran ganti kerugian oleh negara yang dilakukan melalui proses peradilan pidana. Di samping upaya penal, pembayaran ganti kerugian dapat pula dilakukan dengan upaya non-penal, yaitu antara lain

¹¹⁶ Arif Gosita, 1987, *Op. Cit.*, halaman 25.

¹¹⁷ Usul tentang perlunya diadakan undang-undang perlindungan korban kejahatan ini juga pernah disampaikan oleh Ketua Tim Pembela Demokrasi Indonesia (TPDI), R.O. Tambunan, (Kompas, edisi tanggal 6 Nopember 1996).

¹¹⁸ Menurut Barda Nawawi Arief, "Gagasan untuk memberikan kompensasi kepada korban oleh negara/masyarakat memang bergantung pada kemampuan dan kondisi masing-masing negara. Walaupun demikian, sudah saatnya masalah ini sepatutnya juga dikembangkan di Indonesia, yang walaupun mungkin hanya terbatas untuk kasus-kasus dan korban-korban tertentu. (Barda Nawawi Arief, 1998, *Op. Cit.*, hal. 67).

dengan mengikutsertakan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang khusus bergerak pada perlindungan terhadap kepentingan korban kejahatan.

Keikutsertaan LSM ini diperlukan dalam hal kondisi keuangan negara yang belum memungkinkan untuk memberikan ganti kerugian kepada seluruh korban kejahatan. Atas dasar itu, maka keterlibatan dan keberadaan LSM yang pendanaannya berasal dari anggota masyarakat, diperlukan untuk ikut serta memberikan bantuan dana kepada korban kejahatan yang membutuhkannya.

3. Penerapan Restitusi Pada Kasus Kerusuhan dan Amuk Massa di Kabupaten Brebes

Pada kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di Kabupaten Brebes, telah ditangkap pelaku pengrusakan, penjarahan dan pembakaran yang ditangkap pada saat meletusnya kerusuhan oleh aparat kepolisian dan selanjutnya perkaranya dilimpahkan ke Pengadilan Negeri Brebes untuk diperiksa dan diadili karena telah melakukan tindak pidana, yaitu pencurian dan penjarahan (Pasal 362 KUHP), kejahatan terhadap ketertiban umum, yaitu menggunakan kekerasan terhadap orang atau barang (Pasal 170 ayat (1) KUHP) dan kejahatan yang membahayakan keamanan umum bagi orang atau barang (Pasal 187 ke-1 KUHP) yang mengakibatkan korban menderita kerugian yang besar.

Dari penelitian yang penulis lakukan, ditemukan data dan fakta, bahwa dari 15 (lima belas) pelaku yang diadili, proses pemeriksaannya terbagi menjadi 3 (tiga) perkara dengan lima pelaku dalam satu perkara dan diperiksa oleh majelis hakim yang berbeda.

Dari vonis yang dijatuhkan oleh majelis hakim, dari tiga perkara yang telah diputuskan tersebut, ternyata tidak ada satupun dari tiga keputusan atau vonis hakim yang menyatakan bahwa tersangka dibebani untuk membayar ganti kerugian berupa restitusi kepada korban akibat dari perbuatan yang telah dilakukannya. Dalam amar putusannya hakim hanya menjatuhkan pidana berupa pidana pokok saja, yaitu pidana penjara selama 6 (enam) bulan untuk pelanggaran Pasal 362 KUHP, 8 (delapan) bulan untuk pelanggaran Pasal 170 ke-1 KUHP dan 10 (sepuluh) bulan untuk pelanggaran Pasal 187 ke-1 KUHP dipotong masa tahanan. Jadi dalam perkara kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes tidak ada hakim yang menjatuhkan putusan dengan pidana pokok berupa pidana penjara dan pidana tambahan berupa pembebanan ganti kerugian kepada pelaku kerusuhan dan amuk massa.

Berdasarkan wawancara yang penulis lakukan terhadap Ketua Majelis Hakim yang menyidangkan perkara tersebut, dinyatakan bahwa hakim tidak memberikan keputusan berupa pemberian ganti kerugian dalam bentuk restitusi dengan pertimbangan, antara lain :

1. Tidak ada ketentuan mengenai sanksi pidana ganti rugi dalam KUHP.
2. Korban tidak mengajukan permohonan penggabungan ganti kerugian.
3. Ketentuan mengenai ganti rugi yang ada bukan sanksi pidana, tetapi hanya syarat khusus.
4. Dari segi ekonomi, semua pelaku yang diperiksa dan diadili berasal dari golongan ekonomi lemah (tidak mampu/miskin), karenanya tidak mungkin pelaku dapat membayar ganti kerugian kepada korban, walaupun kerugian yang diderita oleh korban sangat besar sekali.

5. Belum ada yurisprudensi tentang seseorang yang dihadapkan ke meja hijau akibat dari ulahnya sebagai pelaku amuk massa dengan hukuman membayar sejumlah ganti kerugian.
6. Korban secara ekonomis tergolong mampu.
7. Pelaku sudah mendapat pidana, berupa pidana penjara (perampasan kemerdekaan).
8. Dalam surat dakwaan dan surat penuntutan, jaksa tidak mendakwa dan menuntut pelaku untuk memberikan ganti kerugian kepada korban.¹¹⁹

Berdasarkan pertimbangan hakim untuk memberikan putusan restitusi tersebut, jelas bahwa hakim sangatlah berpikir *legalistik formal*, tanpa sedikitpun memberi pemikiran bagi keadilan yang substantif untuk memberi perlindungan bagi korban. Menurut penulis, selayaknya hakim mengakomodasi ketentuan mengenai restitusi dan mempertimbangan kepentingan korban terlepas dari masalah kondisi sosial-ekonomi korban maupun pelaku.

Mencermati hasil wawancara dengan hakim di atas, diperoleh gambaran bahwa hakim dalam menjatuhkan putusannya lebih memperhatikan kepentingan pelaku dan mengabaikan kepentingan korban, sehingga sebagai akibat lanjutnya kerugian yang diderita korban juga tidak diputuskan siapa yang harus mengganti.

Berdasarkan putusan hakim tersebut, keputusan yang diambil kerap kali mengecewakan pencari keadilan atau bahkan tidak mengakomodasi perlindungan korban atau masyarakat. Sutherland mengemukakan fenomena ini dengan "An

¹¹⁹ Wawancara dengan ketua majelis hakim (Kepala Pengadilan Negeri Brebes) yang memeriksa dan memutus perkara kerusuhan dan amuk massa, pada tanggal 20 Mei 1999. Bandingkan dengan hasil penelitian C. Maya Indah S, dalam Tesis "*Bekerjanya Peradilan Pidana Dalam Mewujudkan Perlindungan Korban*", Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2000.

unlawful act is not defined as criminal by the fact that it is punished, but by the fact that is punishable.¹²⁰

Bekerjanya aparat penegak hukum dalam peradilan pidana berdasar penelitian diperoleh pendapat bahwa aparat penegak hukum merasa tidak melihat dirinya mewakili korban, melainkan lebih mewakili terpeliharanya ketertiban dalam masyarakat. Hal ini terlihat dari proses penanganan yang hanya mengkondisikan korban hanya sebagai saksi, tanpa mengkaji penderitaan dan hak korban untuk memperoleh keadilan.

Pada kasus kerusuhan dan amuk massa di Kabupaten Brebes, pertimbangan hakim dalam menjatuhkan putusan tidak lepas dari peran Jaksa dalam menuntut pelaku. Hal ini terlihat dari pertimbangan hakim yang mengatakan bahwa Jaksa dalam tuntutananya tidak mencantumkan adanya tuntutan ganti rugi kepada pelaku.

Pertimbangan Jaksa untuk tidak menuntut pembayaran ganti rugi oleh pelaku kepada korban, karena berbagai alasan, antara lain:

1. Tidak ada kewajiban jaksa untuk menuntut ganti rugi.
2. Pelaku tergolong orang yang tidak mampu secara materi.
3. Hukum mengatur secara limitatif dalam pidana bersyarat.
4. Korban dapat menuntut ganti rugi melalui prosedur gugatan secara perdata.
5. Pelaku sudah memperoleh ganjarannya dengan perampasan kemerdekaan.¹²¹

¹²⁰ Newman, dalam Geis, Gilbert; Meier, Robert F, *White Collar Crime, Offenses in Business, Politics, and The Professions*, New York: The Free Press, 1977, hal. 55.

¹²¹ Wawancara dengan Jaksa tanggal 22 Mei 1999. Bandingkan dengan C. maya Indah S. *Op. Cit.*, hal. 216. Lihat juga *Guidelines on The Role of Prosecutor (Pedoman dan Peran Penuntut Umum)* yang diadopsi dari Kongres Kejahatan Ketujuh, Havana, 1990 di mana penuntut umum dituntut untuk melaksanakan fungsinya secara tidak memihak dan menjauhi segala bentuk diskriminasi: melindungi kepentingan masyarakat, bertindak objektif, mempertimbangkan posisi terdakwa dan korban, serta memperhatikan kondisi lingkungan yang relevan, dan tanpa menghitung-hitung apakah menguntungkan atau merugikan bagi terdakwa;

Menurut pendapat penulis, faktor korban harus dipertimbangkan dalam penyusunan surat dakwaan dan tuntutan maupun perlakuan jaksa untuk mengakses hal tersebut bagi korban. dalam hal ini, secara prosedural seharusnya korban juga memiliki hak agar kepentingannya untuk memperoleh keadilan terwakili oleh kejaksaan dengan cara mengakomodasi hak korban, yaitu *access to justice and fair treatment*.

Dalam penelitian ditemukan fakta bahwa pertimbangan jaksa kerap kali adalah perspektif jaksa sendiri. Keadaan dan pertimbangan korban tidak pernah diproyeksikan jaksa dalamuntutannya. Jaksa bertemu dengan korban hanya dalam masa persidangan. Tidak pernah jaksa mengundang korban untuk dilakukan pemeriksaan atau pemeriksaan tambahan, karena hal tersebut sudah tercantum dalam berita acara pemeriksaan (BAP) oleh polisi.¹²² Dengan demikian dapat diperoleh kesimpulan bahwa dalam rangka penyusunan surat dakwaan dan surat penuntutan, jaksa tidak sepenuhnya memperhatikan dan mengaitkan kepada kepentingan korban.

Dari apa yang telah dipaparkan di atas, nampak jelas bahwa bekerjanya aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan kepada korban, khususnya korban kerusuhan dan amuk massa yang dijalankan melalui Jaksa dan Hakim belum sepenuhnya mengakomodasi hak-hak dan kepentingan korban.

Seperti yang ditulis Roeslan Saleh, bahwa hakim kurang mempertimbangkan faktor filosofis keadilan, dan hanya mempertimbangkan

mempertimbangkan pandangan dan keprihatinan korban, serta menjamin apakah mereka diberi informasi mengenai hak-haknya sesuai dengan Deklarasi Prinsip-Prinsip dasar Keadilan Untuk Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan.

¹²² Wawancara dengan Jaksa Penuntut Umum tanggal 23 Mei 1999.

faktor normatif sistematis, dan empiris, termasuk faktor non hukum lainnya yang mempengaruhi keputusan hakim, seperti faktor ekonomi maupun politis.¹²³

Dalam menjalankan tugasnya, hakim harus mampu menterjemahkan makna hukum. Hal ini berarti hakim bebas menterjemahkan makna hukum yang mungkin tidak sama dengan apa yang dimaksudkan oleh otoritas lain. Untuk itu peran *pendidikan hukum* memiliki pengaruh bagi terbentuknya integritas hakim.

Senada dengan hal di atas Satjipto Rahardjo,¹²⁴ mengemukakan bahwa para hakim itu merupakan hasil pembinaan suatu pola pendidikan yang berasal dari generasi sebelumnya terutama yang terdapat di kalangan pegawai negeri. Karakteristik pola pendidikan terletak pada nilai-nilai yang dipertahankannya, yaitu pengagungan terhadap dinas, terhadap kewajiban, terhadap tata (*ordnung*), terhadap pola susunan atasan dan bawahan ; penghormatan terhadap semua tata dan kepastian. Dalam keseluruhannya, maka sikap-sikap tersebut merupakan tanda ciri para pegawai negeri gaya lama yang bertentangan dengan ide demokrasi.

Selanjutnya dikatakan, bahwa para hakim ini terdidik untuk menetapkan duduk perkaranya dalam rangka pikiran yang bersesuaian dengan susunan pranata yang ada. Dengan demikian para hakim ini akan terdorong untuk memberikan jawaban-jawaban atau keputusan-keputusan yang konservatif terhadap masalah-masalah yang dihadapkan padanya.¹²⁵

Dengan perspektif di atas, bila dikaitkan dengan ketentuan mengenai perlindungan korban yang begitu minim dalam perundang-undangan, misalnya

¹²³ Roeslan Saleh mengatakan, bahwa apabila ditinjau dari perkembangan pemikiran dan sejarah hukum, tampak tiga fase, yaitu normatif-sistematis, empirik, dan filosofis. (Roeslan Saleh, *Pikiran-Pikiran Tentang Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta, 1982, hal. 2.

¹²⁴ Satjipto Rahardjo, 1986, *Cp. Cit.*, hal. 58.

dengan pemberian ganti kerugian yang terbatas pada pidana bersyarat dan penggabungan ganti kerugian yang dimohonkan korban yang itupun bersifat limitatif, di samping kekurangan substansi KUHP yang tidak mencantumkan pedoman pemidanaan maupun tujuan pemidanaan bagi hakim. Maka berangkat dari pemikiran formalistik, seorang hakim tidak berani menjatuhkan suatu keputusan alternatif walaupun menjangkau kebutuhan hukum para pihak khususnya korban.

Dalam hukum pidana materiil sebenarnya telah diatur tentang perlindungan hukum bagi korban, khususnya untuk memperoleh ganti rugi materi. Ketentuan Pasal 14c ayat (1) KUHP menggariskan tentang pidana bersyarat bahwa hakim boleh menetapkan ganti kerugian akibat perbuatan yang dilakukan terdakwa, baik semuanya atau sebagian dari jumlah kerugian yang ditimbulkan itu. Namun ganti rugi di sini adalah bukan sebagai jenis atau bentuk pidana, melainkan hanya sebagai syarat khusus bagi terpidana untuk tidak menjalani pidana pokok, yaitu dalam hal hakim tidak menjatuhkan putusan pemidanaan.

Penetapan syarat khusus berupa ganti kerugian hanya dapat diberikan hakim, apabila hakim menjatuhkan putusan pidana penjara paling lama satu tahun atau pidana kurungan, juga syarat khusus ini tidak bersifat imperatif tetapi bersifat fakultatif.

Dalam kaitan ini Sudarto menyatakan, bahwa perspektif KUHP yang *offender oriented* kurang diimbangi dengan *victim oriented*. Kajian hukum pidana

¹²⁵ *Ibid.*, hal. 61.

yang demikian adalah berat sebelah yang tampak terfokus pada perbuatan, pembuat, dan pidana.¹²⁶

Penulis berpendapat bahwa aspek korban memang sangat perlu diperhatikan dalam keseimbangan terhadap kepentingan pelaku. Namun, perspektif viktimologi mulai berkembang pula dengan lebih diperhatikannya hak asasi korban, daripada melihat peranan bersalahnya korban dan mencoba untuk tidak menyalahkan pelaku.

Berbagai kelemahan dalam KUHP positif sekarang ini dalam perlindungan korban secara langsung, khususnya mengenai restitusi, diperbaiki dalam Pasal 56 RKUHP yang berbunyi :

“Ditingkatkannya status pidana ganti rugi sebagai kebijakan umum pemidanaan untuk semua delik. Pidana ganti rugi ini walaupun berstatus sebagai pidana tambahan (yaitu dijatuhkan bersama-sama dengan pidana pokok), tetapi dapat juga dijatuhkan secara mandiri di samping (sebagai alternatif) dari pidana pokok, yaitu apabila delik yang bersangkutan hanya diancam secara tunggal.

Kriteria formal dalam Pasal 56 Konsep ini memang belum memuaskan. Oleh karena itu disarankan untuk ditambahkan kriteria materiil yang berorientasi pada korban, yaitu :

1. Apabila delik yang terjadi, jelas-jelas berakibat kerugian bagi korban; dan
2. Apabila terpidana jelas-jelas orang yang mampu, sedangkan korban tergolong orang yang tidak mampu.

¹²⁶ Sudarto, *Hukum Pidana*, Yayasan sudarto, Fak. Hukum Undip, Semarang, 1990, hal. 86.

Artinya apabila kriteria materiil terpenuhi, maka pidana ganti rugi seyogyanya dapat dijatuhkan sebagai pidana tambahan atau sebagai pidana mandiri (pidana alternatif) di samping pidana pokok.¹²⁷

Untuk mengurangi kelemahan KUHP yang tidak memuat pedoman pemidanaan bagi hakim, maka dalam rancangan KUHP dikemukakan mengenai kewajiban bagi hakim untuk mempertimbangkan pengaruh tindak pidana bagi korban atau keluarga korban (Pasal 48 ke-9 RKUHP). Sejalan dengan ketentuan di atas, adalah pernyataan tujuan pemidanaan dalam Pasal 47 RKUHP, antara lain:

- Rumusan ke-1, yaitu mencegah dilakukannya tindak pidana dengan menegakkan horma hukum demi pengayoman masyarakat.
- Rumusan ke-3, yaitu menyelesaikan konflik yang ditimbulkan oleh tindak pidana, memulihkan keseimbangan, dan mendatangkan rasa damai dalam masyarakat.¹²⁸

Demikian pula dalam perspektif hukum pidana formil (KUHP), juga mengatur tentang kemungkinan dibayarnya sejumlah ganti kerugian pada korban kejahatan melalui Pasal 98 sampai dengan Pasal 101 KUHP mengenai lembaga penggabungan gugatan ganti kerugian dalam perkara pidana dan Pasal 274 sampai Pasal 275 KUHP tentang pelaksanaan putusan pengadilan mengenai ganti rugi. Namun ketentuan ini lebih bersifat keperdataan bukan bersifat sebagai sanksi pidana. Di sisi lain, ketentuan ini memiliki kelemahan pula, yaitu bersifat fakultatif, dan digantungkan pada permohonan korban untuk mengajukan permohonan penggabungan ganti rugi. Padahal tidak semua korban kejahatan mengetahui hak-hak korban untuk mengajukan permohonan penggabungan ganti

¹²⁷ Barda Nawawi Arief, *"Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan"* (Bab VII), Program Magister Ilmu Hukum Undip, Semarang, 2000, hal. 63.

rugi dalam perkara pidananya selambat-lambatnya sebelum penuntut umum mengajukan tuntutan atas diri terdakwa. Hal ini disebabkan antara lain karena sikap aparat penegak hukum, baik Polisi, Jaksa maupun Hakim yang apatis dan tidak memberitahukan tentang hak-hak korban.

Kelemahan KUHAP yang lain adalah tidak memperkenankan kepada korban untuk mengajukan gugatan ganti kerugian yang bersifat immateriil. Terhadap kerugian materiilpun masih terdapat batasan. Oleh karena itu terhadap suatu tindak pidana yang tidak menimbulkan kerugian nyata, maka terhadap hal ini korban tidak dapat mengajukan ganti rugi.

Dalam hal banding, berdasar Pasal 100 KUHAP korban sebagai pihak yang dirugikan tidak memiliki hak mengajukan banding apabila terdakwa tidak mengajukan banding atas perkara pidananya, kecuali jaksa yang mengajukan banding atas putusan perkara pidana tersebut.

Kelemahan KUHAP dalam memberikan perlindungan terhadap korban , antara lain :

1. Tidak diakomodasinya hak korban untuk tetap mendapatkan bantuan hukum dari penasehat hukum.
2. Hak korban untuk mengetahui proses peradilan dari kasusnya, yaitu *access to justice and fair treatment*.
3. Hak korban untuk dimungkinkan memperoleh *assistance* atau *remediasi* terhadapnya.
4. Hak korban untuk dimungkinkan memperoleh perlindungan/jaminan keamanan sehubungan kedudukannya sebagai saksi.

¹²⁸ Barda Nawawi Arief, 1996, *Op. Cit.*, hal. 153, 155.

5. Hak korban untuk mengajukan keberatan atau memilih jalan penyelesaian terbaik dari penderitaannya.¹²⁹

Menurut hemat penulis, bahwa pada hakekatnya ganti kerugian yang harus dibayarkan oleh pelaku kepada korban, sesungguhnya adalah juga merupakan "keuntungan" pula bagi diri si pelaku itu sendiri. Karena dengan memberikan ganti kerugian pada korban, maka ada kecenderungan pidana yang dijatuhkan akan lebih ringan dibandingkan dengan tidak membayar ganti kerugian. Hal ini berangkat dari doktrin, bahwa kepedulian terhadap korban merupakan hal yang meringankan terdakwa.

Karena amuk massa menimbulkan kerugian tidak sedikit, maka adalah hal yang wajar apabila korban akibat kerusuhan dan amuk massa menerima restitusi. Restitusi diakui eksistensinya dalam Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan yang disahkan oleh Resolusi Majelis Umum PBB Nomor 40/43 tanggal 29 Nopember 1985, pada huruf A angka 8, yaitu : "Orang yang bersalah atau pihak ketiga yang bertanggung jawab atas perilaku mereka harus, apabila tepat, memberikan restitusi yang adil kepada korban, keluarga atau tanggungannya. Restitusi tersebut mencakup pengembalian harta milik atau pembayaran atas kerusakan atau kerugian yang diderita, penggantian biaya-biaya yang timbul sebagai akibat jatuhnya korban, penyediaan jasa dan pemulihan hak".¹³⁰

Dengan disahkannya resolusi PBB tersebut menunjukkan, bahwa perhatian Internasional mengenai perlindungan dan bantuan yang harus diberikan kepada

¹²⁹ C. Maya Indah S, *Op. Cit.*, hal. 248.

¹³⁰ Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan Dan Penyalahgunaan Kekuasaan, Diterjemahkan dan diperbanyak oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM, hal. 5.

korban kejahatan, kian lama kian berkembang. Perkembangan ini sekaligus juga mencerminkan adanya tuntutan yang semakin luas untuk meningkatkan perhatian di kalangan hukum terhadap masalah-masalah yang menyangkut kepentingan korban kejahatan itu. Bahkan jauh sebelum disahkannya resolusi tersebut, dalam Seminar Internasional Viktimologi yang diadakan di Jerusalem tahun 1973, juga secara khusus dibahas mengenai “ganti rugi” yang dikaitkan dengan kepentingan korban.

Perkembangan perhatian kepada kepentingan korban ini, apabila diperhatikan sebenarnya menunjukkan bahwa sekarang ini sedang terjadi “**arus balik sejarah**”, khususnya jika dikaitkan dengan gagasan ganti rugi pidana yang dewasa ini berkembang.¹³¹

Jelaslah bahwa apabila dibandingkan dengan hukum pidana positif sekarang ini, yaitu KUHP, pengaturan KUHP masih sangat terbatas dibandingkan dengan pengaturan dalam deklarasi tersebut. Bila dikaitkan dengan urgensi perlindungan hukum terhadap korban (amuk massa), khususnya perlindungan korban secara langsung, maka perlu diberikan kemungkinan kompensasi bagi korban.

Hal ini dilatarbelakangi oleh adanya hambatan dalam sistem pemberian ganti kerugian dalam bentuk restitusi, sehingga kompensasi muncul sebagai solusi alternatif. Hambatan tersebut meliputi :

1. Gagalnya peradilan pidana untuk mengungkap pelaku yang akan dibebani kewajiban memberi ganti rugi kepada korban.
2. Kemampuan ekonomi pelaku yang rendah.

¹³¹ Jimly Asshiddiqie, 1995, *Op. Cit.*, hal. 186.

3. Taraf formulasi KUHP dan KUHPA dalam sistem pemberian ganti rugi yang masih berorientasi pada pelaku kejahatan.¹³²

Ide dasar munculnya kompensasi ini adalah dalam rangka mengakomodasi hak-hak asasi warga negara (korban) untuk memperoleh perlindungan hukum dan kesejahteraan sosial, karena proses pemberian kompensasi tidak digantungkan pada apakah si pelaku sudah tertangkap dan dijatuhi pidana, tetapi kompensasi juga lahir karena didorong oleh *kewajiban moral* dari negara untuk melindungi segenap warganya.

Seperti yang dinyatakan dalam Deklarasi Prinsip-Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan dan Penyalahgunaan Kekuasaan, menyebutkan bahwa :

“ Jika ganti rugi menyeluruh tidak dapat diperoleh dari pelaku kenakalan, dalam kasus-kasus kerugian fisik atau mental yang parah, Negara berkewajiban memberi ganti rugi kepada korban kejahatan atau keluarganya. Korban kejahatan harus menerima bantuan materi, medis, psikologis dan sosial yang cukup dari pemerintah atau sukarelawan. Negara harus selalu berusaha merumuskan undang-undang nasional yang mencantumkan norma-norma yang melarang penyalahgunaan kekuasaan, termasuk kekuasaan politik dan ekonomi. Negara harus menyediakan fasilitas pemulihan bagi korban-korban penyalahgunaan tersebut, termasuk ganti rugi, kompensasi, dan asistensi”.¹³³

Penulis berpendapat bahwa pemikiran kompensasi bagi korban, hendaknya dimungkinkan sebagai suatu alternatif apabila korban tidak mendapatkan ganti rugi dari pelaku (restitusi) dengan melihat kasus-kasus berat yang menimbulkan kerugian yang tidak sedikit dan mengganggu keadila masyarakat, misalnya

¹³² Lihat C. Maya Indah S., *Op. Cit.*, hal. 243.

¹³³ Elsam, *Op. Cit.*, hal. 6,7,8.

kerusuhan dan amuk massa. Di mana kompensasi diberikan tidak hanya secara pragmatis saja tetapi sebaiknya dimungkinkan pemberian kompensasi secara temporal dan terus menerus.

Selain dari perspektif Internasional, bila kita lihat dalam perspektif hukum positif kita, perlindungan hukum bagi warga yang menderita kerugian akibat kerusuhan dan amuk massa masih diatur secara konvensional. Secara khusus, jika memang kerusakan yang ditimbulkan tersebut dilindungi oleh proteksi pihak ketiga seperti perusahaan asuransi, tidak akan muncul persoalan. Tetapi klausula tentang kerusakan yang ditimbulkan serta penyebabnya harus tegas disebut dalam perjanjian. Sebab sebagaimana pengalaman selama ini, kerusakan akibat huru-hara di dalam negara dalam keadaan aman relatif sulit dimintakan ganti rugi karena memang klausul demikian bersifat *ambigu*.

Contoh kasus mengenai hal ini adalah klaim dari pengusaha akibat kerusuhan 23 Mei 1997 di Banjarmasin. Pihak asuransi menolak membayar klaim yang diajukan toko-toko yang hancur, sebab klausul yang dinilai tidak memenuhi syarat. Klausul dimaksud berkenaan dengan unsur terjadinya huru-hara dalam negara. Artinya kerusuhan tersebut kendatipun menimbulkan kerugian, dipandang bukan sebagai "akibat huru-hara dalam negara" yang bersifat *overmacht*. Hal yang sama dialami juga oleh korban kerusuhan dan amuk massa di Kabupaten Brebes, pihak asuransi menolak klaim yang diajukan, dan ironisnya hampir semua korban tidak mengasuransikan harta benda miliknya, sehingga kepada siapa harus meminta pembayaran ganti kerugian?

Berkenaan dengan persoalan ganti rugi terhadap suatu tindak pidana, dalam KUHPerdara secara tegas hanya dinyatakan terhadap 3 (tiga) jenis tindak

pidana saja, yaitu terhadap tindak pidana pembunuhan (Pasal 1370 KUHPerdara), tindak pidana penganiayaan (Pasal 1371 KUHPerdara) dan tindak pidana penghinaan (Pasal 1372 KUHPerdara).¹³⁴

Atas dasar ketentuan-ketentuan tersebut di atas, dapat diadakan penuntutan ganti kerugian terhadap yang bersalah (pelaku) karena ia telah melakukan suatu perbuatan melawan hukum yang mengharuskan adanya ganti kerugian. Ketentuan ini merupakan ketentuan yang bersifat khusus di samping ketentuan umum yang dapat digunakan, yaitu ketentuan Pasal 1365 KUHPerdara.

Ganti kerugian secara perdata untuk tuntutan korban amuk massa, secara normatif memang diatur. Dasar tuntutannya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1365 KUHPerdara tentang tuntutan ganti rugi kepada pihak lain yang menimbulkan kerugian. Namun jika dicermati, ternyata dasar hukum ini tidak dapat dioperasionalkan, karena terbentur pada unsur yang harus membentuk satu kausalitas, siapa yang melanggar hukum sehingga menimbulkan kerugian, berapa besarnya kerugian dan apakah kerugian yang timbul tersebut memang layak dipertanggungjawabkan kepada yang berbuat tersebut.

Dalam perspektif di atas, jelas sulit diminta pertanggungjawaban kepada pelaku kerusuhan. Apalagi kendatipun diketahui secara individual pelakunya, tetapi secara materi belum tentu mampu membayar ganti kerugian dimaksud. Demikian pula secara praktis, untuk memperoleh ganti kerugian itu harus melalui prosedur peradilan perdata yang tidak sederhana. Kendala inilah yang menyebabkan tidak mungkin menuntut ganti rugi akibat amuk massa, apalagi pelakunya rata-rata berasal dari golongan ekonomi lemah (miskin).

¹³⁴ Abdurrahman, *Aneka Masalah Dalam Praktek Penegakan Hukum Di Indonesia*, Bandung, 1980, hal. 74.

Apa yang telah diuraikan di atas, merupakan pembayaran ganti kerugian (restitusi) yang dilakukan melalui upaya penal. Di samping upaya penal, upaya-upaya non-penal juga dapat diberdayakan, antara lain adalah dengan menggugah kesadaran pelaku untuk memberikan ganti kerugian kepada korban kejahatan melalui sarana kekeluargaan (secara damai di luar jalur formal). Pembayaran ganti kerugian melalui sarana kekeluargaan ini tidak dimaksudkan untuk menghilangkan atau menghapus pelaksanaan proses peradilan pidana terhadap pelaku, melainkan sebagai suatu upaya menumbuhkan kesadaran terhadap diri si pelaku atas tindakannya yang telah menimbulkan kerugian atau penderitaan pada orang lain (korban).

Dalam perspektif yang lebih luas, penulis berpendapat bahwa terjadinya amuk massa memang menjadi satu fenomena sosial sebagai bias aktivitas sosial yang bersifat kompleks dan untuk sementara ini masih sulit diantisipasi. Pada satu sisi, hal ini dapat dimaklumi jika munculnya kerugian akibat kerusuhan dan amuk massa dipandang sebagai satu *ekses*.

Namun ironisnya selama ini belum ada perkara pidana yang menyalahkan seseorang akibat ulahnya sebagai penyulut kerusuhan (*actor intelektual*) diajukan ke pengadilan karena telah menimbulkan kerugian yang besar bagi korban. Kalaupun ada yang diajukan, biasanya mereka bukan pelaku utama dan dengan tuduhan bukan sebagai penggerak kerusuhan tetapi biasanya dituduh karena kedatangan membawa senjata tajam, penjarahan, penganiayaan, perusakan dan lain sebagainya.

Secara pidana, dalam konteks ini telah terjadi *dekriminalisasi*, artinya satu perbuatan kriminal yang nyata-nyata secara normatif dapat dikenai sanksi tetapi

tidak diterapkan. Namun pada sisi lain, toleransi dengan tindakan lunak merupakan kebijakan yang tidak menguntungkan jika dipandang dari sisi kepastian hukum dan rasa keadilan khususnya bagi korban kebrutalan dan anakhisme massa, karena siapa yang harus mengganti atau membayar kerugian dan penderitaan yang dialami.

Dalam kaitan ini perlu dipikirkan urgensinya perlindungan hukum bagi korban amuk massa. Di antara instrumen hukum yang sudah ada, **Pertama**, menjatuhkan sanksi kepada pelaku kerusuhan. **Kedua**, dengan membebankan sejumlah ganti kerugian yang disertakan dalam putusan hakim tersebut. Hal ini dimaksudkan, di samping akan memberikan efek jera pada pelaku juga untuk menegakkan otoritas hukum sebagai institusi pengendali tindak kriminal, khususnya kerusuhan dan amuk massa.

Mendasarkan pada hal tersebut di atas, jelaslah bahwa urgensi untuk perlindungan korban dapat dicapai dengan menempatkan perspektif korban, baik sebagai salah satu prasyarat dalam pembuatan perundang-undangan maupun bekerjanya aparat penegak hukum

Dalam konteks ini, menurut hemat penulis kemampuan aparat penegak hukum juga harus dipertimbangkan supaya tidak ada kelebihan beban bagi aparat. Untuk itu perlu memberdayakan lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk berpartisipasi dalam memberikan perlindungan kepada korban, bilamana kondisi keuangan negara belum memungkinkan sebagai upaya non-penal lainnya.

BAB IV

P E N U T U P

A. Kesimpulan

1. Kerusuhan dan amuk massa yang terjadi pada tanggal 13 Pebruari 1998 di Kabupaten Brebes adalah kerusuhan bernuansa “SARA” yang melibatkan dua kelompok masyarakat dan etnis, yaitu masyarakat pribumi yang beretnis Jawa dengan masyarakat non-pribumi yang beretnis Cina. Akibat dari kerusuhan dan amuk massa tersebut menimbulkan korban. Korban yang semuanya dari WNI keturunan Cina menderita kerugian, baik kerugian materiil berupa hancur dan terbakarnya bangunan, rumah, gudang dan toko-toko yang dijarah dan dibakar serta rusaknya rumah ibadah yaitu Gereja Katholik. Di samping itu juga korban menderita kerugian yang bersifat immateriil, berupa perasaan takut, rasa tidak aman dan traumatik munculnya kerusuhan yang sama.

Dari hasil temuan dan fakta empiris di lokasi penelitian, bahwa munculnya kerusuhan dan amuk massa tersebut disebabkan oleh beberapa faktor, yaitu :

1. Faktor sosial-budaya, yaitu adanya pandangan dan nilai-nilai yang menjadi penuntun perilaku serta karakteristik khas kedua kelompok masyarakat atau etnis yang berbeda.

Kontribusi faktor sosial-budaya dalam munculnya kerusuhan dan amuk massa, adalah :

- a. Gagalnya upaya asimilasi (pembauran) antara Warga Negara Indonesia keturunan Cina dengan masyarakat pribumi.

- b. Perbedaan ciri khas masyarakat etnis Cina dengan masyarakat pribumi.
 - c. Adanya persepsi di kalangan warga keturunan Cina bahwa “uang dapat membeli segala-galanya”.
 - d. Realitas Birokrasi Orde Baru yang kuat dan cenderung minta dilayani.
- 2. Faktor ekonomi, yaitu adanya kesenjangan sosial dan ekonomi sebagai akibat kebijakan pemerintah Orde Baru di bidang ekonomi, di mana hampir semua kegiatan ekonomi dikuasai oleh etnis Cina dan masyarakat pribumi hanya sebagai objek dari kegiatan ekonomi.
- 3. Faktor Suku, Ras, Agama dan Antar Golongan (SARA), yaitu adanya kebencian dan budaya anti Cina pada masyarakat pribumi yang disebabkan tumbuhnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme Soeharto dan kroni-kroninya dengan konglomerat Cina yang ditiru pejabat sipil maupun militer di bawahnya. Selain itu juga karena selama Orde Baru masyarakat dilarang bicara mengenai SARA.
- 4. Faktor kebijakan aparat penegak hukum (Kepolisian), yaitu ketidakpekaan dan kelambanan aparat Kepolisian dalam mengantisipasi dan menangani kerusuhan serta kebijakan aparat kepolisian yang ‘diskriminatif’ dengan hanya melindungi mereka yang secara ekonomi mampu.
- 2. Dengan mempertimbangkan faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya kerusuhan dan amuk massa, maka kebijakan aparat penegak hukum dalam memberikan perlindungan hukum kepada korban amuk massa dilakukan dengan cara :
 - 1. Penanganan Jangka Pendek, dengan upaya :
 - a. Menghentikan kerusuhan dan konflik fisik antar etnis

- b. Melakukan ikrar damai
 - c. Melakukan tindakan hukum secara cepat dan tepat
 - d. Mengadakan forum dialog antar etnis
2. Penanganan Jangka Panjang, dilakukan melalui :
- a. Penanganan dengan pendekatan aspek budaya
 - b. Penanganan dengan pendekatan aspek ekonomi
 - c. Pemberdayaan hukum untuk mengantisipasi munculnya konflik yang bernuansa sara di Kabupaten Brebes
 - d. Pemberdayaan sumber daya aparat (hukum), dengan cara :
 - 1. Memberikan otonomi yang luas kepada Kepolisian
 - 2. Meningkatkan kuantitas personil dan kesejahteraan polisi
 - 3. Meningkatkan profesionalisme aparat kepolisian
 - 4. Mengedepankan pendekatan sosial budaya
 - 5. Meningkatkan disiplin dan komitmen polisi terhadap masyarakat.
3. Ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang ganti kerugian berupa restitusi kepada korban kejahatan terdapat dalam dua bentuk pengaturan, yaitu dalam hukum pidana materiil (KUHP) dan dalam hukum pidana formil (KUHP).
- Dalam hukum pidana materiil, restitusi diatur dalam Pasal 14c ayat (1) KUHP, yaitu tentang ganti kerugian sebagai syarat khusus pada lembaga **pidana bersyarat**. Restitusi dalam ketentuan ini berkedudukan sebagai syarat khusus yang bersifat fakultatif. Ketentuan tentang restitusi inipun belum bisa memberikan perlindungan hukum bagi korban (amuk massa) karena orientasinya tetap pada pelaku tindak pidana.

Di samping itu, pengaturan tentang restitusi juga terdapat dalam perundang-undangan khusus di luar KUHP, yaitu dalam Pasal 8d Undang-Undang Nomor 7 Drt. Tahun 1955 Tentang Pengusutan, Penuntutan dan Peradilan Tindak Pidana Ekonomi, yang masuk dalam lingkup **tindakan tata tertib**. Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, Pasal 18 yang berkedudukan sebagai pidana tambahan, yaitu berupa **pembayaran uang pengganti**. Undang-Undang Nomor 23 tahun 1997 Tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 47 huruf c, d, dan e dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Pengaturan restitusi dalam perundang-undangan pidana khusus di luar KUHP, dipandang belum berorientasi pada korban, karena kedudukan restitusi dirumuskan sebagai pidana tambahan atau sebagai tindakan tata tertib yang bersifat fakultatif. Jika dihubungkan dengan berbagai bentuk kerugian dan penderitaan yang dialami oleh korban yang menghendaki perlindungan hukum secara langsung berupa ganti kerugian (restitusi), maka seharusnya restitusi diangkat sebagai bagian dari pidana pokok dengan syarat untuk delik yang benar-benar merugikan dan terpidana orang yang tergolong mampu serta korban tergolong orang yang tidak mampu.

Sedangkan pengaturan restitusi dalam hukum pidana formil (KUHP) diatur dalam Bab XIII (penggabungan Perkara Gugatan Ganti Kerugian) Pasal 98-101 KUHP. Ganti kerugian yang dapat diajukan (dimintakan) oleh korban melalui penggabungan perkara ini terbatas pada kerugian materiil, sedangkan terhadap kerugian yang bersifat immateriil tidak dapat dimintakan.

Konsekuensi dari pembatasan jenis maupun bentuk ganti kerugian yang dapat dimintakan penggantinya oleh korban dari pelaku tindak pidana adalah, ruang lingkup perlindungan bagi korban akan menjadi semakin terbatas, karena tidak semua korban kejahatan dapat memenuhi kriteria dari ketentuan tersebut. Di samping itu hukum pidana positif hanya memberikan hak banding kepada terdakwa dan jaksa penuntut umum, sedangkan korban tidak mempunyai hak banding, maka konsekuensinya adalah korban tidak mempunyai peluang untuk melakukan perlawanan (banding). Dari uraian di atas menunjukkan bahwa ketentuan hukum pidana yang mengatur tentang restitusi belum berorientasi pada korban (amuk massa).

Sedangkan ketentuan tentang kompensasi diatur dalam hukum pidana formil (KUHAP), yaitu dalam Bab XII Bagian Kesatu (Ganti Kerugian) Pasal 95-96 KUHAP.

Besarnya jumlah kompensasi yang harus dibayarkan oleh negara kepada korban, ditetapkan dengan metode interval, sehingga hakim hanya diberi kebebasan untuk menetapkan besarnya jumlah ganti kerugian itu dalam batas interval minimum maksimum sebagaimana yang telah ditentukan. Tidak terdapat alasan atau pertimbangan yang jelas yang melandasi penentuan besar kecilnya jumlah ganti kerugian dengan metoda interval tersebut. Dengan demikian hal inipun bisa menjadi indikator bahwa ketentuan mengenai kompensasi sebagaimana dengan ketentuan mengenai restitusi belum mencerminkan keberpihakannya pada perlindungan hukum terhadap korban (amuk massa).

4. Dalam memeriksa dan mengadili perkara kasus kerusuhan dan amuk massa yang terjadi di Kabupaten Brebes, Hakim Pengadilan Negeri Brebes dalam amar putusannya hanya menjatuhkan hukuman berupa pidana penjara kepada pelaku kerusuhan. Ketentuan-ketentuan mengenai restitusi dan kompensasi yang diatur dalam KUHP maupun perundangan khusus di luar KUHP dan hukum pidana formil (KUHP) tidak diterapkan, sehingga keputusan siapa yang harus membayar kerugian kepada korban kerusuhan dan amuk massa di kabupaten Brebes tidak diputuskan siapa yang harus mengganti. Dengan demikian hak korban untuk memperoleh ganti kerugian sebagai bentuk perlindungan hukum bagi korban seperti yang telah ditentukan dalam undang-undang tidak terpenuhi dan akibat lebih lanjut adalah perlindungan hukum kepada korban amuk massa belum optimal. Dalam konteks ini, hakim dalam menjatuhkan putusannya tidak memperhatikan kepentingan korban, melainkan lebih memperhatikan kepentingan pelaku.

Secara praktis, hal ini berakibat masih belum adanya perlindungan hukum yang "*sophisticated*" bagi korban amuk massa.

B. S a r a n

1. Dengan melihat fenomena kerusuhan dan amuk massa yang akhir-akhir ini sering terjadi dan di sisi lain belum ada instrumen perlindungan hukum terhadap korban amuk massa, khususnya ganti rugi akibat menjadi sasaran amuk massa oleh para perusak maka perlu adanya kebijakan legislatif dalam bentuk perundang-undangan yang khusus mengatur mengenai ganti kerugian akibat kerusuhan dan amuk massa, sehingga kepentingan korban akan

mendapat perhatian dan akan mendapatkan perlindungan hukum yang optimal.

2. Jika dihubungkan dengan berbagai bentuk kerugian dan penderitaan yang dialami korban yang menghendaki perlindungan hukum secara langsung berupa ganti kerugian (restitusi), maka seyogianya ketentuan mengenai restitusi diangkat sebagai bagian dari pidana pokok untuk delik-delik tertentu yang benar-benar merugikan/jelas-jelas berakibat penderitaan bagi korban. Terlebih apabila terpidana tergolong orang yang mampu, sedangkan korban termasuk golongan yang tidak mampu.
3. Mengingat ketentuan yang mengatur tentang restitusi dan kompensasi saat ini lebih memperhatikan kepentingan pelaku dan belum berorientasi pada kepentingan korban dan dengan mengacu pada eksistensi korban sebagai manusia yang mempunyai harkat dan martabat, serta yang terdiri atas jiwa (perasaan) dan raga, maka terhadap ketentuan-ketentuan hukum pidana tersebut perlu dilakukan pembaharuan, sehingga tidak saja berorientasi pada pelaku, melainkan juga secara seimbang dan proporsional berorientasi pula pada korban.
4. Perlunya diseminasi dan sosialisasi paradigma viktimologi bagi aparat penegak hukum maupun pembuat undang-undang untuk mewujudkan perlindungan korban dalam peradilan pidana.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, **Aneka Masalah Dalam Praktek Penegakan Hukum Di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1980.
- Affandi, Wahyu. **Hakim dan Hukum Dalam Praktek**, Alumni, Bandung, 1983.
- Akrial, Zul. **Kebijakan Legislatif Tentang Restitusi Dan Kompensasi Kepada Korban**, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1998.
- Asshiddiqie, Jimly. **Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, Studi Tentang Bentuk-Bentuk Pidana Dalam Tradisi Hukum Fiqh dan Relevansinya Bagi Usaha Pembaharuan KUHP Nasional**, Angkasa, Bandung, 1995. Edisi I Cetakan pertama.
- Atmasasmita, Romli. "Masalah Santunan Terhadap Korban Tindak Pidana", *Majalah Hukum Nasional Departemen Kehakiman*, 1992 a
- _____. **Teori Dan Kapita Selekta Kriminologi**, PT. Eresco, Cet. I, Bandung, 1992b.
- Badan Kontak Profesi Hukum Lampung, **Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan**, Alumni, Cet. I, Bandung, 1977.
- Baqir Zein, Abdul. **Etnis Cina dalam Potret Pembauran di Indonesia**, PT. Prestasi Insan Indonesia (PRESTASI), Jakarta, 2000.
- Baswir, Revrison. **Kesenjangan, Korupsi dan Kerusuhan Massal**, Media Indonesia No. 5857 Th. XXVII, 26 Agustus 1996.
- Blau, Peter M; Meyer, Marshall W. ed. 2 Terj. Garry R. Jusuf, **Birokrasi Dalam Masyarakat Modern**, UI Press, Jakarta, 1987.
- C. Viano, Emilio. **Victims and Society**, Visage Press, Inc, Washington DC, 1976.
- Coser, Lewis A. dalam Vic George dan Paul Wilding, **Ideologi Dan Kesejahteraan Rakyat (Ideology and Social Welfare)**, Penyunting Budi Murdono dan Bhanu Setyanto, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1992.
- Darma Weda, Made. **Kriminologi**, Raja Grafindo Persada, 1996.
- Departemen Kehakiman, **Naskah Rancangan KUHP (Baru) Buku Kesatu Dan Kedua Serta Penjelasannya**, Disusun Oleh Panitia Penyusun RUU KUHP 1991/1992, Di sempurnakan Oleh Tim Kecil sampai dengan 13 Maret 1993.

- Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa, Balai Pustaka, Cet. I, Jakarta, 1993.
- Drapkin, Israel and Emilio Viano, **Victimology**, Canada : D.C. Health and Company, Second Printing.
- Faisal, Sanapiah. **Penelitian Kualitatif Dasar - Dasar dan Aplikasi**, Yayasan Asah Asih Asuh, Malang, 1990.
- Gandasubrata, Purwoto S. **Masalah Ganti Rugi Dalam/ Karena Perkara Pidana, Penegakan Hukum Dalam Mensukseskan Pembangunan**, ed. Badan Kontak Profesi Hukum Lampung, Bandung, 1977.
- Geis, Gilbert; Meier Robert F, ed. **White Collar Crime Offenses In Business, Politics, and The Professions**, New York-London : The Free Press, Collier Macmillan, 1977.
- Gosita, Arif. **Masalah Korban Kejahatan Kumpulan Karangan**, Edisi I Cet. I, Akademika Pressindo, Jakarta, 1983.
- _____. **Relevansi Viktimologi dengan Pelayanan Terhadap Para Korban Perkosaan (Beberapa Catatan)**, Ind.Hill.Co, Jakarta, 1987.
- _____. **Viktimologi dan KUHAP Yang Mengatur Ganti Kerugian Pihak Korban**, Akademika Pressindo, Jakarta, 1995.
- H. Sudarto, **Konflik Islam-Kristen : Menguak Akar Masalah Hubungan antar Umat Beragama di Indonesia**, PT. Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1999.
- Hadjon, Philipus M. " **Perlindungan Hukum Dalam Negara Hukum Pancasila** ", *Dinamika Hukum*, Majalah Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman, N0.2 Th. I, Edisi Oktober 1996
- Hamzah, Andi. **Sistem Pidana Dan Pemidanaan Di Indonesia**, Pradnya Paramita, Jakarta, 1993, Cetakan kedua (Edisi Revisi).
- Helder Camara, Dom. **Spiral Kekerasan (Terjemahan dari judul asli Spiral of Violence)**, Insist Press, Yogyakarta, 2000, Cetakan I.
- Hennessy, Bernard. **Pendapat Umum (Edisi Keempat)**, Penerbit Erlangga, Jakarta, 1989.
- Ihromi, T.O. **Antropologi dan Hukum**, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 1984.

Ismawati, Sri. Kebijakan Dalam Penanganan Kerusuhan Antar Etnis Di Kalimantan Barat, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 1999.

Iswanto, Restitusi Kepada Korban Mati atau Luka Berat Sebagai Syarat Pidana Bersyarat Pada Tindak Pidana Lalu Lintas, Disertasi Dalam Ilmu Hukum UGM, Yogyakarta, 1995.

Iswanto, Yazid Effendi dan Angkasa, Viktimologi, Universitas Jenderal Soedirman, Cet. I, Purwokerto, 1998.

Kadish, Sanford H. Encyclopedia of Crime and Justice, A Division of Macmillan, Inc. Vol. 4, New York, 1983.

Kartasapoetra, G. Debirokratisasi dan Deregulasi, Bina Aksara, Jakarta, 1989.

Kuntowijoyo, Demokrasi dan Budaya Birokrasi, Bentang Budaya, Yogyakarta, 1994.

Kusumah, Mulyana W. Aneka Permasalahan Dalam Ruang Lingkup Kriminologi, Alumni, Bandung, 1981.

_____. Analisa Kriminologi Tentang Kejahatan Kekerasan, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1982.

Lamintang P.A.F. Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997. Cetakan ketiga.

Mahfud MD, Moh. Pergulatan Politik dan Hukum Di Indonesia, Gama Media, Yogyakarta, 1999.

Marpaung, Leden. Proses Tuntutan Ganti Kerugian dan Rehabilitasi Dalam Hukum Pidana, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Maya Indah S., C. Bekerjanya Peradilan Pidana Dalam Mewujudkan Perlindungan Korban, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang, 2001.

Mertokusumo, Sudikno. Mengenal Hukum (Suatu Pengantar), Liberty, Cet. I, Edisi Kedua, Yogyakarta, 1988.

Moeljatno, Fungsi Dan Tujuan Hukum Pidana Indonesia Dan Rencana Undang – Undang Tentang Azas – Azas Dan Dasar – Dasar Pokok Tata Hukum Indonesia, Bina Aksara, Cet. III, Jakarta, 1985.

Moleong, Lexy J. Metode Penelitian Kualitatif, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1996.

Muhadjir, Noeng. **Metode Penelitian Kualitatif**, Raka Sarasin, Cet. VII Edisi III, Yogyakarta, 1996.

Muladi dan Barda Nawawi Arief, **Teori - Teori Dan Kebijakan Pidana**, Alumni, Bandung, 1992 a (Cet. II Edisi Revisi).

_____, **Bunga Rampai Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1992 b (Cet.I).

Muladi, **Lembaga Pidana Bersyarat**, Alumni, Bandung, 1985.

_____, **Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana**, Cet. I, BP. UNDIP, Semarang, 1995.

_____, **Hak Asasi Manusia, Politik Dan Sistem Peradilan Pidana**, Semarang, BP. UNDIP, Semarang, 1997.

_____, **Prinsip-Prinsip Dasar Hukum Pidana Lingkungan Dalam Kaitannya dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997**, Jurnal Hukum Pidana dan Kriminologi Volume I Nomor 1, 1998.

Muljana, Slamet. **Perundang - undangan Majapahit**, Bhratara, Tanpa Cetakan, Djakarta, 1967.

Nababan, Panda dan R. M. Soeripto, **Acuan Untuk Penegak Hukum Mewujudkan Keadilan (Diangkat Dari Diskusi Pemikir Hukum Indonesia)**, Dengan Topik : " Menangkap Rasa Keadilan Masyarakat Oleh Penegak Hukum ", Tanggal 18 Juli 1988, Yayasan Keadilan, Cet. I, Jakarta, 1988.

Nawawi Arief, Barda. **Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (Menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)**, Pidato Pengukuhan Diucapkan Pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum Pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 25 Juni 1994.

_____. **Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996a.

_____. **Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara**, CV. Ananta, Semarang, 1996b..

_____. **Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, Cet. Pertama, 1998.

Sahetapy, J.E. **Viktimologi Sebuah Bunga Rampai**, Cet. I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1987.

_____. "White - Collar Crime : Suatu Perspektif Viktimologi", JHS (Jurnal Ilmu – Ilmu Sosial), Edisi Januari 1994.

_____. **Karya Ilmiah Para Pakar Hukum Bunga Rampai Viktimisasi**, Cet.I, PT. Eresco, Bandung, 1995.

Saleh, Roeslan. **Hukum Pidana Sebagai Konfrontasi Manusia Dan Manusia**, Ghalia Indonesia, Cet.I, Jakarta, 1983 a.

_____. **Segi Lain Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia, Cet. I, Jakarta, 1984.

_____. **Dari Lembaran Kepustakaan Hukum Pidana**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988.

Salim HS, Hairus., dan Andi Achdian, **Amuk Banjarmasin**, Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia1(YLBHI), Jakarta, 1997.

Schafer, Stephen. **The Victim and His Criminal : A Study in Functional Responsibility**, New York : Random House, 1968.

Sianturi, S.R. **Asas-Asas Hukum Pidana Di Indonesia dan Penerapannya**, Alumni Ahaem-Petehaem, Jakarta, 1989. Cetakan ketiga.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, **Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat**, PT. Raja Grafindo Persada, Cet. IV, Jakarta, 1995.

Soekanto, Soerjono. **Fungsi Hukum dan Perubahan Sosial**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1991.

Soemitro, Ronny Hanitijo, **Beberapa Masalah Dalam Studi Hukum Dan Masyarakat**, Remaja Karya, Bandung, 1984.

_____. **Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri**, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990.

_____. **Hukum Dan Masalah Penyelesaian Konflik di Dalam Masyarakat**, Majalah Masalah-Masalah Hukum Nomor 2, Undip, Semarang, 1993.

Sudarto, **Hukum dan Hukum Pidana**, Alumni, Bandung, 1986.

_____, **Kapita Selekta Hukum Pidana**, Alumni Cet. II, Bandung, 1986 b.

- _____. **Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan**, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 2000.
- Pamungkas, Sri Bintang. **Kemiskinan dan Kesenjangan di Indonesia : Suatu Evaluasi Atas Kebijakan Pembangunan Pemerintah (Kumpulan Karangan)**, Aditya Media, Yogyakarta, 1995.
- Poerwadarminta, WJS. **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, PN Balai Pustaka, Jakarta, 1982.
- Quinney, Richard. **Who is The Victim**, dalam Israel Drapkin, Viano, Emilio, *Victimology*, Toronto-London, Lexington Books D.C. Heath and Company Lexington, 1974.
- Radhie, Teuku Mohammad. **Peranan Hukum Islam Dalam Pembinaan Hukum Nasional**, CV. Bina Usaha Bekerjasama Dengan Fakultas Syari'ah IAIN Sunan Kalijaga Yogyakarta, Cet. I, Edisi pertama, Yogyakarta, 1983.
- Rahardjo, Satjipto. **Aneka Permasalahan Hukum Di Indonesia**, Alumni, Bandung, 1983.
- _____. **Ilmu Hukum**, Alumni, Bandung, 1986.
- _____. **Sistem Peradilan Pidana Dalam Wacana Kontrol Sosial**, "Jurnal Hukum Dan Kriminologi, Volume I/Nomor/ I/1998.
- Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana**, Departemen Kehakiman Republik Indonesia Tahun 1997/1998.
- Reksodiputro, Mardjono **Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Edisi I Cet. I, Jakarta, 1994 a.
- _____. **Kemajuan Pembangunan Ekonomi dan Kejahatan**, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Edisi I Cet. I, Jakarta, 1994 b.
- _____. **Kriminologi dan Sistem Peradilan Pidana**, Pusat Pelayanan Keadilan Dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Edisi I Cet. I, Jakarta 1994 c.
- Resolusi Majelis Umum PBB No. 40/34 tertanggal 29 Nopember 1985 Tentang **Deklarasi Prinsip - Prinsip Dasar Keadilan Bagi Korban Kejahatan Dan Penyalahgunaan Kekuasaan**, Diterjemahkan dan diperbanyak oleh Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat ELSAM.

_____. **"Pidanaaan, Pidana dan Tindakan" dan "Dampak Putusan Hakim Pidana Bagi Masyarakat"**, Majalah Masalah-Masalah Hukum, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Edisi Khusus Tahun XVII- 1987.

Sularto RB. **Suatu Reorientasi Terhadap Korban Kejahatan**, Majalah Masalah – Masalah Hukum No. 3 Tahun 1997, FH. UNDIP, Semarang.

Susanto, I.S. **Pemahaman Kritis Terhadap Realitas Sosial**, Majalah Masalah – Masalah Hukum No. 9 Tahun 1992, FH. UNDIP, Semarang.

_____. **Kriminologi**, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.

_____. **Kejahatan Korporasi**, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995.

Suyanto, Bagong, Muhammad Asfar, Rudi Pranata, **Gejolak Arus Bawah**, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1984.

Thoha, Miftah. **Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi**, Cet. II, Media Widya Mandala, Yogyakarta, 1991.

Widiyanti, Ninik dan Yulius Waskita, **Kejahatan Dalam Masyarakat Dan Pencegahannya**, Bina Aksara, Jakarta, 1987.

Windhu, I Marsana. **Kekuasaan Dan Kekerasan Menurut Johan Galtung**, Kanisius, Yogyakarta, 1992.

Yahya Harahap, M. **Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP**, Pustaka Kartini, Jakarta, 1993.

Ceramah dan Makalah :

Ali, Novel. **Polri : Antara Kebutuhan Masyarakat Dan Arogansi Kewenangan**, Makalah Disampaikan Pada Seminar "Peran Polri di Era Reformasi Dalam Membentuk Masyarakat Madani, Semarang, 28 September 1998.

Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), **Hambatan Dan Kesiapan Menuju Polri Berpostur Sipil**, Sambutan Pada Pembukaan Seminar Nasional Polisi, Pusat Studi Kepolisian (PSK) Universitas Diponegoro, Semarang, 1999.

Nasikun, **Hukum Kekuasaan Dan Kekerasan : Suatu Tinjauan Sosiologis**, Makalah Seminar Nasional Tentang Pendayagunaan Sosiologi Hukum Dalam Masa Pembangunan Dan Restrukturisasi Global, 1996.

Rahardjo, Satjipto. **Polisi Berwatak Sipil**, Makalah Seminar Nasional Tentang Membangun Polisi Berwatak Sipil, Pusat Studi Kepolisian (PSK), Universitas Diponegoro, Semarang, Tanggal 8 Juli 1999.

Salim. Emil, Makalah dalam Seminar **Reformasi dan Pengelolaan Bisnis**, diselenggarakan oleh Sekolah Tinggi Manajemen Prasetya Mulya Jakarta tanggal 2 Juni 1998.

Susanto, I.S. **Perkembangan Pandangan Statistik Kriminal**, Makalah Pada Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Bandung-Ambarawa, tanggal 14 – 30 Nopember 1994.

_____, **Pokok-Pokok Pikiran Kriminologi Indonesia**, Makalah Pada Seminar Kriminologi VII, Semarang, 1994.

_____, **Pemberdayaan Hukum Dalam Melindungi Masyarakat Terhadap Bencana Asap**, Makalah disampaikan pada “Diskusi Ilmiah Bencana Asap dalam Berbagai Perspektif” yang diselenggarakan oleh BPM/Senat Mahasiswa Fakultas Kesehatan Masyarakat UNDIP, Semarang, 3 November 1997.

Artikel :

Jatiman, Sardjono. **Tidak Ada Etnis Yang Indekost Di Indonesia**, Tabloid Mutiara, Januari 1997.

Kaisiepo, Manuel. **Kekerasan Prosedural Dan Sistematis Antara Kekerasan Fisik dan Kekerasan Nonfisik**, Harian Kompas, Kamis 6 Pebruari 1997.

Nawawi Arief, Barda. **Sistem Pertanggungjawaban Pidana Terhadap Pelaku Tindak Pidana Lingkungan Hidup**, (Belum Dipublikasikan).

Rahardjo, Satjipto. **Polisi dan Persekongkolan Jahat**, Kompas tanggal 29 Agustus 1996.

Susanto, I.S. **Kejahatan Dan Pemberdayaan Masyarakat** (Artikel di Suara Merdeka).

_____, **Pertanggungjawaban Polisi**, (Artikel di Suara Merdeka tanggal 15 Juli 1996).